Algemene Rekenkamer

Rapport bij de Nationale verklaring 2015

Oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer

2015



Rapport bij de Nationale verklaring 2015

Oordeel bij de verantwoording van de lidstaat Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer

De tekst van het *Rapport bij de Nationale verklaring 2015* is vastgesteld op 19 mei 2015.
Het rapport is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort

Nationale verklaring

Met de Nationale verklaring legt het kabinet verantwoording af aan de Europese Commissie en de Tweede Kamer over het beheer en de rechtmatigheid van Europese subsidies waarover Nederland en de Europese Commissie samen het beheer voeren. Ook Denemarken en Zweden geven evenals Nederland met deze jaarlijkse en vrijwillige verantwoording het goede voorbeeld. De parlementen van deze drie lidstaten kunnen mede hierdoor verantwoordelijke bewindspersonen aanspreken op (verbeteringen in) het beheer van EU-subsidies.

Alle EU-lidstaten sturen overigens jaarlijks verplichte verantwoordingsdocumenten naar de Europese Commissie. Een voorbeeld hiervan zijn de *annual summaries*, de jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen over de rechtmatige besteding van Europese gelden in de EU-lidstaten. In tegenstelling tot de *annual summaries* heeft een Nationale verklaring een politiek, openbaar en overkoepelend karakter. Hiermee is de Nationale verklaring een bruikbaarder en toegankelijker document dan de *annual summaries*.

Via initiatieven als de website ‘Europa om de hoek’ betrekt Nederland haar burgers bij EU-beleid en -uitgaven. Op de genoemde website staat informatie over projecten die mede betaald zijn met Europese subsidie. Momenteel verkent het Ministerie van Financiën de mogelijkheden om - overeenkomstig de ‘open data’-gedachte - meer gegevens openbaar te maken.

De Europese Commissie kan de Europese subsidies bekostigen uit middelen die door de lidstaten worden afgedragen. Over het beheer van deze afdrachten aan Europa is in de Nationale verklaring geen informatie opgenomen. Dat betekent tevens dat via de Nationale verklaring geen verantwoording wordt afgelegd over bijvoorbeeld de (netto) naheffing door de Europese Commissie van € 642,7 miljoen in het najaar van 2014. Wij vinden dat het beheer van de afdrachten onderdeel behoort te zijn van een Nationale verklaring. Zo ontstaat namelijk een EU-verantwoording per lidstaat over zowel de inkomsten vanuit de EU (subsidies) als de afdrachten aan de EU.

De Nationale verklaring bevat evenmin informatie over de vraag of de subsidies bijdragen aan het bereiken van beleidsdoelen en of ze efficiënt worden besteed. Informatie hierover wordt wel belangrijker, omdat de EU-instellingen in de nieuwe programmaperiode (2014-2020) meer op resultaat gaan sturen.

Het beheer van EU-subsidies die voor samenwerking tussen lidstaten worden ingezet valt niet onder de Nationale verklaring. Bij het programma Euregio Maas-Rijn zijn de beheers- en controletaken bij autoriteiten in Nederland ondergebracht. Voor dit programma is de minister van Economische Zaken verantwoordelijk. Om deze reden geven wij in overweging om na te gaan hoe het programma Euregio Maas-Rijn in de Nationale verklaring kan worden opgenomen. Wij zien geen onoverkomelijke beletselen.

Het beheers- en controlesysteem bij kleinere fondsen in Nederland moet aan dezelfde eisen voldoen als de systemen van die fondsen in andere landen die veel meer subsidie ontvangen. De Europese Commissie draagt bij aan de beheerskosten. Wij geven de betrokken bewindspersonen in overweging om voor de nieuwe fondsen in de programmaperiode 2014-2020 inzichtelijk te maken in welke mate deze vergoeding toereikend is voor de uitgaven aan het beheerssysteem.

Nationale verklaring 2015

De *Nationale verklaring* 2015 gaat over subsidies uit negen Europese fondsen:
- Landbouwfondsen: Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
- Structuurfondsen: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Europees Sociaal Fonds (ESF);
- Europees Visserijfonds (EVF);
- Migratiefondsen: Europees Vluchtelingenfond (EVLF), Europees Terugkeerfonds (ETF), Europees Buitengrenzenfonds (EBF) en Europees Integratiefonds (EIF).

Verantwoordelijke bewindspersonen voor de uitvoering van deze fondsen zijn de staatssecretaris van Economische Zaken (voor ELGF, ELFPO, EFRO en EVF, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor ESF), de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voor EIF) en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (voor EVLF, ETF en EBF). De minister van Financiën stelt namens het kabinet jaarlijks de Nationale verklaring op. Hiervoor gebruikt de Auditdienst Rijk nog geen 1% van de fte's die op jaarbasis nodig zijn voor de verplichte controles van de EU-fondsen. De Algemene Rekenkamer geeft voor het Nederlandse parlement jaarlijks een oordeel over deze verklaring, die de minister van Financiën daarna aanbiedt aan de EU.

In dit rapport oordelen wij dat de *Nationale verklaring* 2015 een deugdelijke kwalificatie geeft van het functioneren van de beheers- en controlesystemen en van de rechtmatigheid van de financiële transacties. Die laatste betreffen de *gedeclareerde* uitgaven en ontvangsten van per saldo € 1.751,7 miljoen. Het *toegekende* aandeel Europese subsidies hierin is € 1.275,8 miljoen. Verder gaat de verklaring over vorderingen (tegoeden op begunstigden van Europese subsidies) van in totaal € 102,9 miljoen. Wij oordelen verder dat de *Nationale verklaring* 2015 deugdelijk tot stand is gekomen. Zonder afbreuk te doen aan onze oordelen, vragen wij aandacht voor verbeterpunten. Wij geven hierna per fonds een overzicht.

Fonds	Gedeclareerd (€ mln.)	Aandeel EU-fonds (€ mln.)	Hoofdconclusies	Specifieke conclusies/ Verbeterpunten
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)	819,8 ELGF 111,1 ELFPO	819,8 ELGF 111,1 ELFPO	Beheers- en controlesystemen functioneren voldoende. Percentage onrechtmatigheden onder 2% (gezamenlijk).	Administratieve controles bij ELFPO behoeven versterking. Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ELFPO.
EFRO (Noord, Oost, Zuid en West)	380,2	157,3	Beheers- en controlesystemen functioneren voldoende. Percentage onrechtmatigheden onder 2% (gezamenlijk).	Ondanks verbeteringen in managementverificaties is percentage onrechtmatigheden nog boven 2% bij EFRO West.
ESF	391,0	160,4	Beheers- en controlesystemen functioneren voldoende. Percentage onrechtmatigheden boven 2%.	Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ESF.
EVF	28,2	13,5	Beheers- en controlesystemen functioneren gedeeltelijk. Percentage onrechtmatigheden ruim boven 2%.	Tekortkomingen in systemen van managementautoriteit, met name in managementverificaties. Percentage onrechtmatigheden bij EVF ruim boven 2%, met veel resterende onzekerheden; mede door overschrijdingen mogelijk verlies van Europese bijdragen aan visserijprojecten. Onzekerheid over juistheid en volledigheid vorderingen. Proces van mediation voor verdere verbetering vatbaar.
Migratie-fondsen (EVLF, ETF, EBF, EIF)	21,4	13,7	Beheers- en controlesystemen functioneren voldoende. Percentage onrechtmatigheden onder 2%.	Geen belangrijke verbeterpunten.

De aanbevelingen, volgend uit de belangrijkste verbeterpunten, zijn opgenomen in het rapport en in bijlage 1.
Verder heeft het onderzoek aandachtspunten ter verbetering opgeleverd.
Deze lichten wij nader toe op onze website.

Reactie bewindspersonen en nawoord

Op 13 mei 2015 ontvingen wij van de minister van Financiën een kabinetsreactie op ons conceptrapport. Het kabinet waardeert het oordeel van de Algemene Rekenkamer over de *Nationale verklaring 2015* en zal blijvende aandacht hebben voor de juiste besteding van EU-middelen om het huidige, positieve beeld te handhaven. Wij stellen met genoegen vast dat het kabinet (de strekking van) de aanbevelingen bij ons oordeel bij de Nationale verklaring overneemt en waar nodig concrete verbetermaatregelen treft (zie hoofdstuk 2 en de samenvatting in bijlage 1 van het rapport).

Wij hebben in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de beoordeling van de beheers- en controlesystemen van de fondsen, gebaseerd op de beoordelingswijze van de systemen bij de structuurfondsen. Het kabinet geeft aan dat wij daarmee een nationale top-up creëren, die niet goed is toegelicht en tot verwarring kan leiden. Ons overzicht is echter geen top-up, maar een manier om de beheers- en controlesystemen van de fondsen inzichtelijk te presenteren, omdat de verscheidenheid aan regelgeving een verwarrend beeld voor de lezer kan oproepen. Wij geven daarbij aan dat de beoordelingswijze van de structuurfondsen als uitgangspunt is genomen, onder verwijzing naar de toelichtingen per fonds op onze website.

De overweging om na te gaan hoe het programma Euregio Maas-Rijn in de Nationale verklaring kan worden opgenomen, neemt het kabinet vanwege het grensoverschrijdende karakter van het programma niet over. Over het inzichtelijk maken van de beheerskosten van kleinere fondsen zegt het kabinet dat door herstructurering van fondsen de beheerskosten van het systeem meer in verhouding zullen komen te staan tot de subsidie-uitgaven.

Het kabinet neemt de overwegingen om afdrachten aan de EU-begroting op te nemen in de Nationale verklaring helaas niet over, onder verwijzing naar een eerder ingenomen standpunt daarover (zie paragraaf 1.3.2) en het feit dat het uiteindelijke netto effect van een naheffing afhankelijk is van wijzigingen in andere lidstaten.
Wij benadrukken nogmaals dat opname van de EU-afdrachten de Nationale verklaring zou completeren. Wij denken dat opname van afdrachten in de Nationale verklaring bovendien kan bijdragen aan meer inzicht in de systematiek die zorgt voor mogelijke naheffingen. Daarmee kan worden vermeden dat naheffingen telkens als een verrassing worden ervaren.

1 De Nationale verklaring 2015

1.1 Over de Nationale verklaring

1.1.1 Publieke verantwoording over EU-gelden

Een Nationale verklaring is het document waarin de regering jaarlijks verantwoording aflegt over de manier waarop Europese subsidies in eigen land zijn beheerd, en of de gelden rechtmatig (dus volgens wetten en regels) zijn besteed. Het gaat om subsidies die een lidstaat in gedeeld beheer met de Europese Commissie besteedt en waarbij men dus samen verantwoordelijk is voor het beheer van deze subsidies.[1]
Goede publieke verantwoording is belangrijk voor de democratische controle door parlement en burgers. Goede publieke verantwoording maakt voor de burger immers zichtbaar waaraan EU-gelden worden besteed. Met goede verantwoordings- en controle-informatie kunnen de Europese Commissie en de lidstaten richting en sturing geven aan de uitvoering van het EU-beleid. Met een Nationale verklaring kan een parlement verantwoordelijke bewindspersonen aanspreken op het gericht en tijdig doorvoeren van verbeteringen in het beheer van EU-subsidies.

Nederland geeft jaarlijks het goede voorbeeld door als een van de weinige lidstaten vrijwillig een Nationale verklaring op te stellen (zie kader). Deze verklaring is gericht aan zowel de Europese Commissie als aan het Nederlandse parlement. De minister van Financiën stelt namens het kabinet elk jaar deze Nationale verklaring op.

Inhoud Nederlandse Nationale verklaring

De Nationale verklaring is een verklaring over:
- het functioneren van de beheers- en controlesystemen (op grond van de Europese regelgeving kennen de verschillende fondsen eigen aanduidingen voor dit soort systemen en kennen de fondsen onderling verschillende beoordelings- en waarderingscriteria voor dit soort systemen);
- de wettigheid en regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de uitgaven en ontvangsten zoals opgenomen in de consolidatiestaat waarin de financiële realisatiecijfers zijn verantwoord;
- de wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de openstaande vorderingen zoals opgenomen in de consolidatiestaat waarin de financiële standen zijn verantwoord.

De Algemene Rekenkamer geeft voor het Nederlandse parlement jaarlijks een oordeel over de Nationale verklaring, die de minister van Financiën daarna aanbiedt aan de EU.

Naast de vrijwillige Nationale verklaring, die op dit moment naast Nederland ook door Zweden en Denemarken wordt opgesteld, sturen lidstaten ook andere, verplichte, verantwoordingsdocumenten naar de Europese Commissie. De volgende figuur laat zien welke dat zijn.[2]

1 Naast subsidies in gedeeld beheer zijn er Europese subsidies die rechtstreeks door de Europese Commissie worden toegekend (direct beheer). Deze vallen niet onder de reikwijdte van een nationale verklaring.

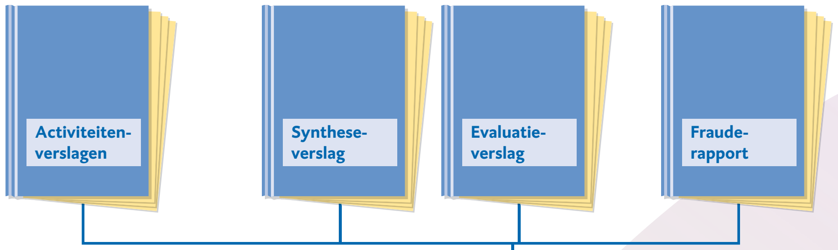
2 Bron: EU-trendrapport 2015 (Algemene Rekenkamer, 2015a).

Verantwoording en controle: wie doet wat?

Europese Commissie

De Europese Commissie stelt jaarlijks verantwoordingsdocumenten en controleverslagen op

- De beleidsDG's van de Europese Commissie stellen activiteiten-verslagen op.
- De Europese Commissie brengt een overkoepelend syntheseverslag over de activiteitenverslagen en een evaluatie-verslag over het gevoerde beleid uit.
- Het antifraudebureau OLAF publiceert zijn rapport over onregelmatigheden en fraudegevallen in de lidstaten.



Alle lidstaten: annual summary

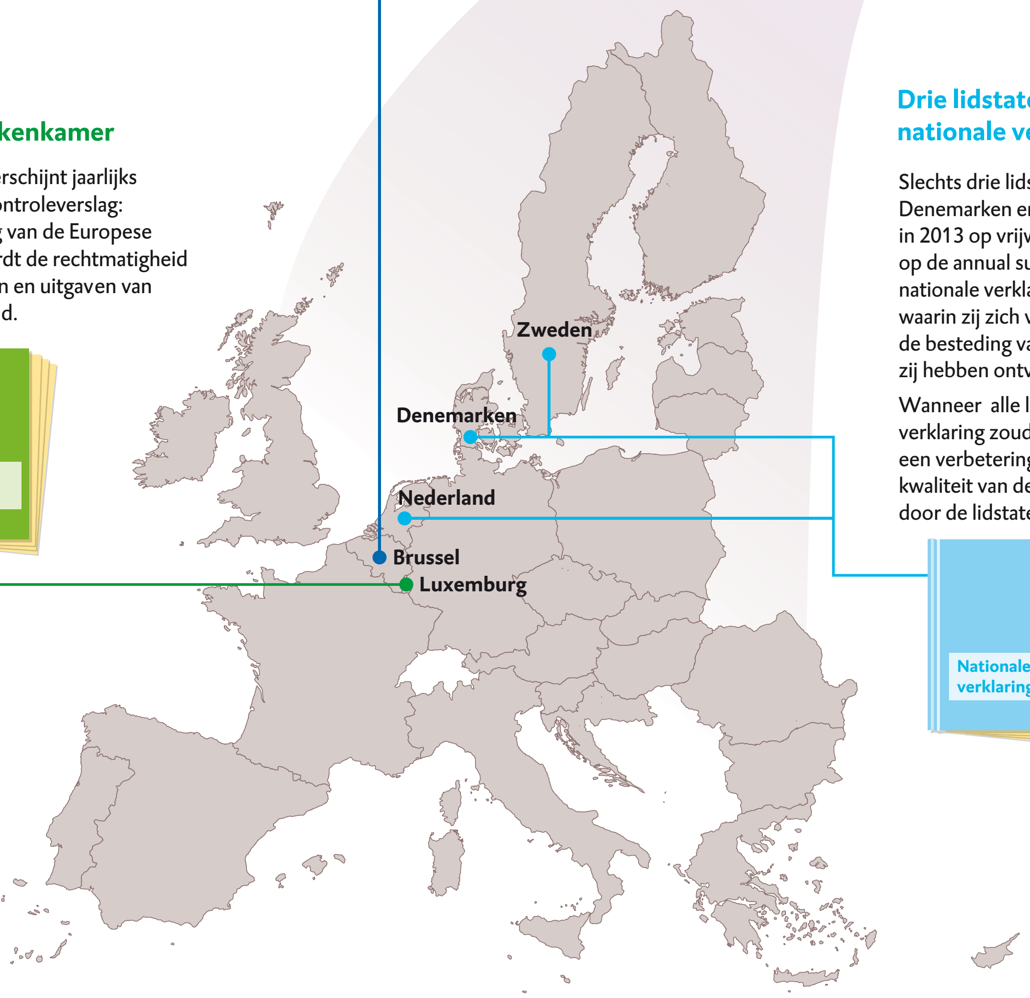
Alle EU-lidstaten brengen jaarlij
verplicht een annual summary u
overzichten van de onderzoeke
(en de uitkomsten ervan) die in
lidstaten zijn verricht naar de
rechtmatigheid van EU-geldstro



Europese Rekenkamer

In Luxemburg verschijnt jaarlijks een belangrijk controleverslag: in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer wordt de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de EU beoordeeld.





Drie lidstaten: nationale verklaring

Slechts drie lidstaten (Nederlan
Denemarken en Zweden), hebb
in 2013 op vrijwillige basis aanv
op de annual summary nog een
nationale verklaring opgesteld,
waarin zij zich verantwoorden c
de besteding van het EU-geld d
zij hebben ontvangen.

Wanneer alle lidstaten een Nat
verklaring zouden opstellen, zo
een verbetering betekenen voo
kwaliteit van de verantwoordin
door de lidstaten over de EU-ui



1.1.2 Meerwaarde Nationale verklaring

Nationale verklaringen hebben volgens ons een aanzienlijke meerwaarde ten opzichte van *annual summaries* (jaarlijkse samenvattingen van controlebevindingen over de rechtmatige besteding van Europese gelden) en - in de nieuwe programmaperiode - *management declarations* (jaarlijkse verklaringen van beheersautoriteiten over de rechtmatige besteding van Europese gelden). Ten eerste omdat de nationale verklaring een oordeel is waarvoor politieke verantwoordelijkheid door de regering van de EU-lidstaat wordt genomen. Ten tweede omdat een overkoepelend oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van de subsidiestromen die het land ontvangt en niet over afzonderlijke fondsen, waardoor de Nationale verklaring een bruikbaarder en toegankelijker document is. Ten derde omdat Nationale verklaringen, in tegenstelling tot de *annual summaries* en *management declarations*, openbare documenten zijn waar elke EU-burger én -parlementariër kennis van kan nemen.[3]

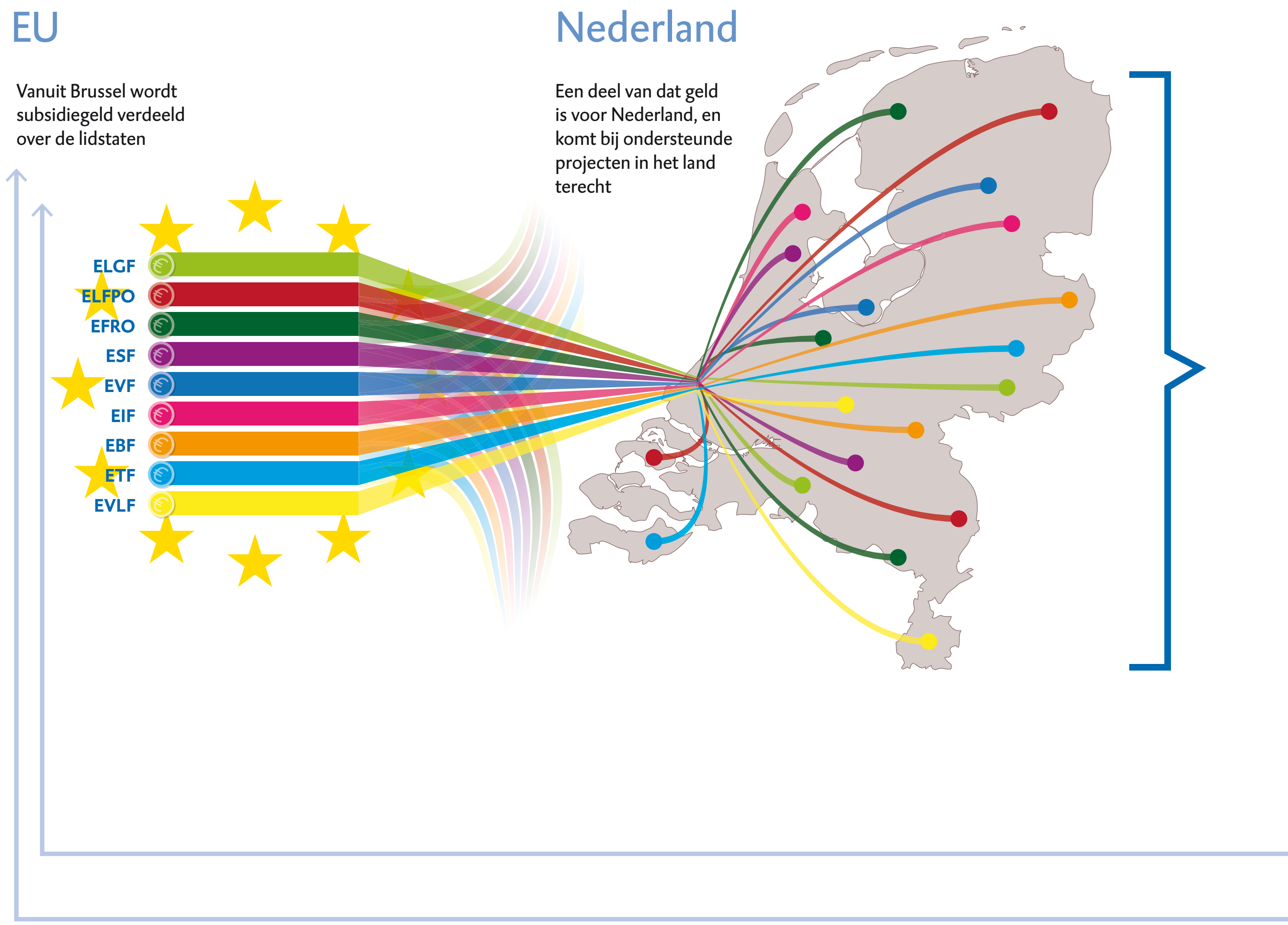
Als de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer meer steunen op de nationale verantwoording en op de controle door nationale rekenkamers en de zekerheid die die controle biedt, kunnen hun eigen controles worden beperkt. In het *EU-trendrapport 2015* (Algemene Rekenkamer, 2015a) gaan wij nader in op initiatieven van het Europees Parlement en de Nederlandse Tweede Kamer om de verantwoording over EU-gelden te verbeteren en op de rol die de Nationale verklaring daarbij kan spelen.

Het opstellen van een Nationale verklaring hoeft niet veel tijd en inspanning te kosten, zoals wij in het *EU-trendrapport 2015* reeds hebben laten zien.

In de volgende figuur wordt de meerwaarde van een Nationale verklaring in beeld gebracht.

3
Overigens maakt een deel van de lidstaten, waaronder Nederland, vrijwillig de *annual summaries* openbaar.

Meerwaarde nationale verklaring ten opzichte van annual summary



Een nationale verklaring heeft diverse voordelen ten opzichte van de bestaande annual summaries en hoeft niet veel extra te kosten.

Verplicht voor alle lidstaten: verantwoording in annual summaries

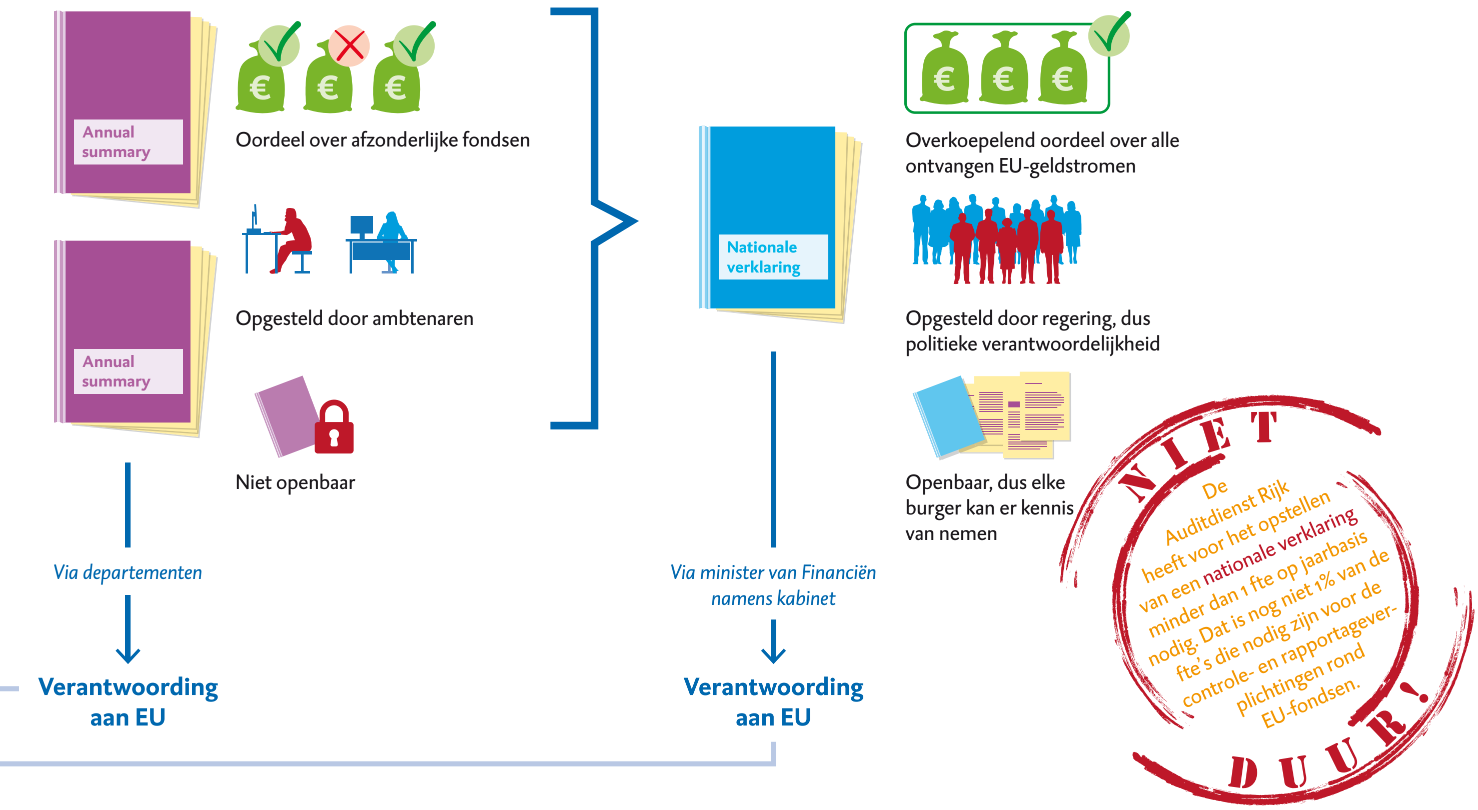
Over de vraag of het Europese subsidiegeld rechtmatig is besteed wordt per fonds verantwoording afgelegd in **annual summaries**. Dit gebeurt in Nederland en ook in alle andere EU-lidstaten.

Op dit moment nog niet verplicht: verantwoording in nationale verklaring

Over de rechtmatigheid van alle EU-fondsen tezamen wordt in Nederland politiek verantwoording afgelegd in een **nationale verklaring** van de regering. Helaas gebeurt dit nog lang niet in alle EU-lidstaten.

Kenmerken annual summary

Kenmerken nationale verklaring



1.2 EU-fondsen in de Nationale verklaring

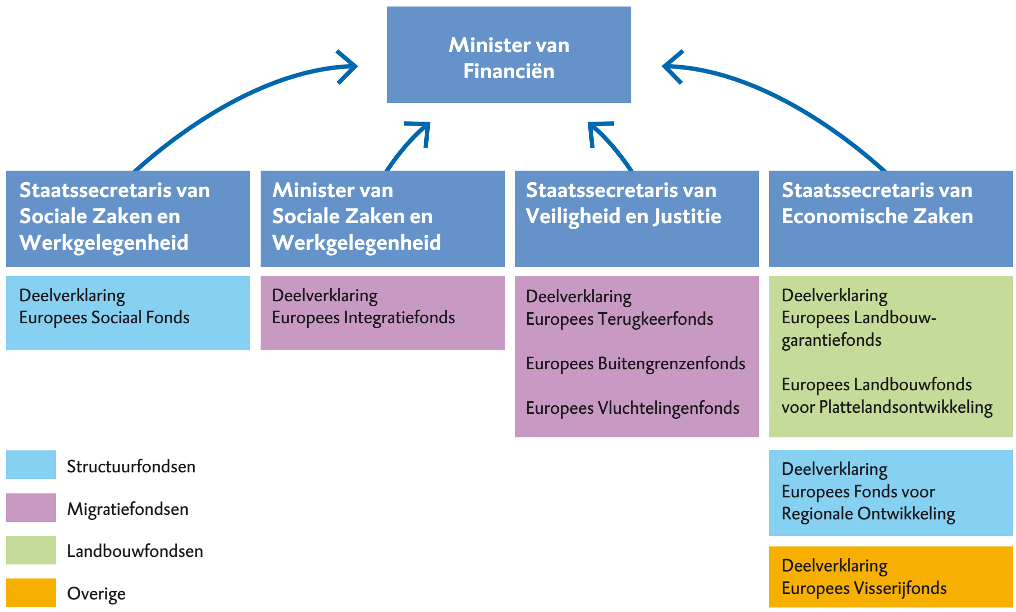
De *Nationale verklaring* 2015 van Nederland gaat over negen fondsen in gedeeld beheer:

- Landbouwfondsen Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).
- Structuurfondsen Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Europees Sociaal Fonds (ESF).
- Europees Visserijfonds (EVF).
- Migratiefondsen Europees Vluchtelingenfond (EVLF)[4], Europees Terugkeerfonds (ETF), Europees Buitengrenzenfonds (EBF) en Europees Integratiefonds (EIF).

Het gaat om de bij de Europese Commissie gedeclareerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd)[5] per fonds (in totaal € 1.751,7 miljoen) en het aandeel Europese subsidies hierin (in totaal € 1.275,8 miljoen).[6]
Verder gaat de verklaring over vorderingen (vereiste terugbetalingen) op begunstigden van Europese subsidies (in totaal € 102,9 miljoen[7], waarvan het overgrote deel ELGF (€ 96,1 miljoen) en EFRO (€ 6,1 miljoen) betreft.[8]

Verschillende bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor de negen fondsen waar de Nationale verklaring over gaat. Op basis van deelverklaringen van deze bewindspersonen stelt de minister van Financiën de Nationale verklaring samen, zoals in de volgende figuur is weergegeven.

Verantwoordelijke bewindspersonen



De periode waarover de Nationale verklaring gaat, varieert per fonds, evenals het verantwoordingsdocument (jaarverslag, jaarrekening), waarop de verklaring is gebaseerd. Dat komt doordat de Europese Commissie voor ieder fonds andere regelgeving hanteert.
Voor de landbouwfondsen gaat het in de *Nationale verklaring* 2015 om de jaarrekening 2014, over de periode 16 oktober 2013 t/m 15 oktober 2014. Voor EFRO, ESF en EVF[9] gaat het om het jaarverslag 2013, over het kalenderjaar 2013. Voor de migratiefondsen gaat het om de 'jaarlaag' 2011, over de periode 1 november 2011 t/m 30 juni 2013.

4
Officieel is de afkorting EVF. Aangezien dat verwarring kan opleveren met het Europees Visserijfonds (EVF) gebruiken we in dit rapport de afkorting EVLF.

5
In het vervolg spreken wij eenvoudigheidshalve over 'gedeclareerde uitgaven'.

6
De lidstaat declareert subsidiabele uitgaven, verminderd met ontvangsten (met name correcties op eerder gedeclareerde uitgaven), bij de Europese Commissie. Bij alle fondsen behalve de landbouwfondsen vergoedt de Europese Commissie een percentage van deze gedeclareerde uitgaven uit het betreffende fonds: dit is de Europese subsidie. Bij de landbouwfondsen is de Europese subsidie gelijk aan de gedeclareerde uitgaven.

7
In de Nationale verklaring staat dat de vorderingen van EVF niet juist en niet volledig zijn.

8
Bij de migratiefondsen zijn de vorderingen die in de Nationale verklaring zijn opgenomen met ingang van dit jaar door het kabinet op nul gezet, omdat voor de Nationale verklaring is gekozen voor een nieuwe, geharmoniseerde definitie van het begrip vorderingen. In het kader van de Nationale verklaring wordt de volgende definitie gehanteerd: er is sprake van een vordering "voor zover de vordering potentieel gevolgen heeft voor de financiële positie van de lidstaat Nederland ten opzichte van de Europese Commissie", dat wil zeggen dat de lidstaat mogelijk zou moeten

>>>

De Europese Commissie heeft voor de fondsen (meerjarige) budgetten gereserveerd voor de programmaperiode 2007 tot en met 2013, met uitzondering van de budgetten voor het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), waarvoor bedragen per jaar per lidstaat worden begroot ('nationale maxima'). Door de regelgeving en systematiek van de EU loopt de periode waarin uitgaven voor een programmaperiode gedeclareerd kunnen worden nog enkele jaren door.[10]

Wij geven een kort overzicht van de fondsen, hun doelstelling, de verantwoording (periode), het financieel belang (inclusief het besteden van de budgetten).[11] Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichting per fonds op onze website www.rekenkamer.nl.

>>> terugbetalen aan de Europese Commissie als een vordering niet bij de begunstigde kan worden geïnd. Alleen voor de migratiefondsen leidt deze definitie tot een wijziging: bij deze fondsen zal volgens deze definitie geen sprake meer zijn van vorderingen.

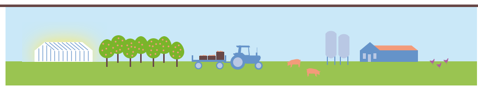
9
Voor het EVF is de verantwoordingsperiode voor de uitgaven het kalenderjaar 2013, en voor de systemen van beheer en controle 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014.

10
Voor de meeste fondsen tot 31 december 2015. Per 31 maart 2017 dienen alle declaraties gecontroleerd te zijn. Voor de migratiefondsen loopt het Jaarprogramma 2013 door tot 30 juni 2015 en moet voor 31 maart 2016 worden gedeclareerd en gecontroleerd.

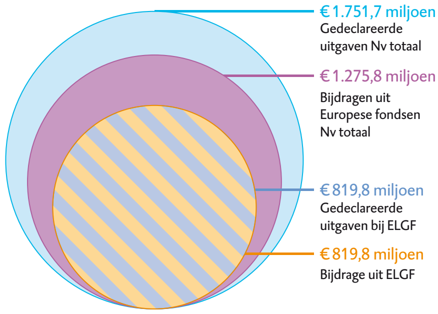
11
Bij de meerjarige fondsen is nu voor vijf van de zeven jaren van de programmaperiode gedeclareerd.

ELGF

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Bieden van voedselzekerheid aan Europese burgers en prijs- en inkomensstabiliteit aan Europese agrariërs

Ondersteuning van projecten gericht op

- Directe inkomenssteun
- Subsidies voor gezamenlijke marktbenadering door producentenorganisaties
- Marktinterventies

Verantwoordelijk voor besteding ELGF-geld in Nederland

EZ

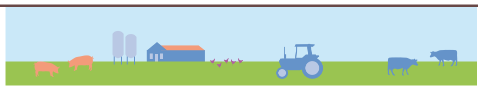
Staatssecretaris van Economische Zaken

Europees budget 2007-2013: € 6,8 miljard
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: niet van toepassing)

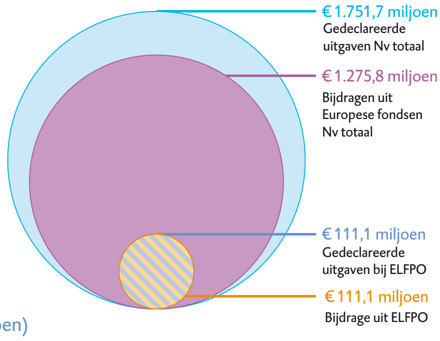
Het bedrag van € 6,8 miljard voor Nederland was bij aanvang van de programmaperiode 2007-2013 nog niet bekend. Gedurende de programmaperiode wordt door de Europese Commissie telkens per lidstaat een jaarbudget beschikbaar gesteld.

ELFPO

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Ontwikkeling platteland binnen EU-lidstaten versterken en uitvoering nationaal plattelandsbeleid vergemakkelijken.

Ondersteuning van projecten gericht op

- Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector
- Verbetering van milieu en landschap
- Verbetering van de levenskwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie

Verantwoordelijk voor besteding ELFPO-geld in Nederland

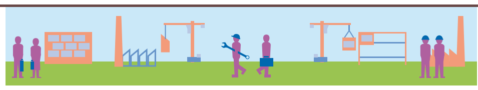
EZ

Staatssecretaris van Economische Zaken

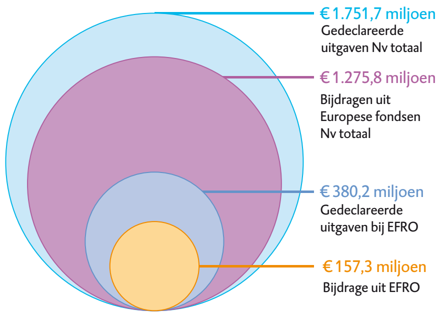
Europees budget 2007-2013: € 593,2 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 518,7 miljoen)

EFRO

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Belangrijkste economische onevenwichtigheden tussen Europese regio's terugdringen

Ondersteuning van projecten gericht op

- Structureel bevorderen van werkgelegenheid en concurrentiekracht in Europese regio's
- Bevorderen van territoriale samenwerking binnen de EU
- Bevorderen van snellere aansluiting van de minst ontwikkelde lidstaten en regio's bij de andere lidstaten (convergentie)

Verantwoordelijk voor besteding EFRO-geld in Nederland

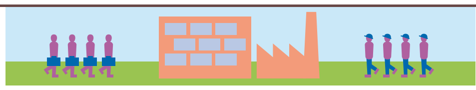
EZ

Staatssecretaris van Economische Zaken

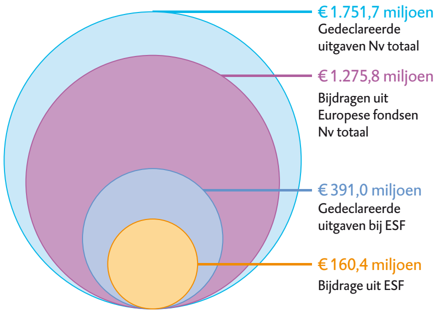
Europees budget 2007-2013: € 830,0 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 570,7 miljoen)

ESF

Europees Sociaal Fonds (ESF)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Werkgelegenheid in de EU-lidstaten bevorderen

Ondersteuning van projecten gericht op

- Vergroting van het arbeidsaanbod
- Bevordering van een 'inclusieve arbeidsmarkt' waaraan alle mensen naar vermogen deelnemen
- Vergroting van het aanpassingsvermogen van werknemers; investering in menselijk kapitaal

SZW

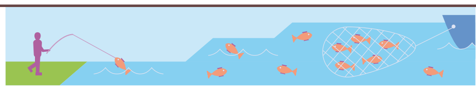
Verantwoordelijk voor besteding ESF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

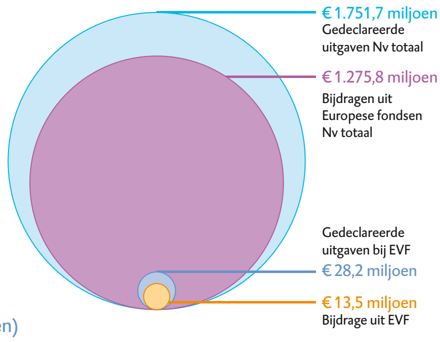
Europees budget 2007-2013: € 830,0 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 512,6 miljoen)

EVF

Europees Visserijfonds (EVF)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Bevorderen van de instandhouding en de duurzame exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de zee

Ondersteuning van projecten gericht op onder meer

- Vermindering van de druk op de visbestanden
- Bevordering van de duurzame ontwikkeling van de visserij in de binnenwateren
- Ondersteuning van de ontwikkeling van economisch rendabele ondernemingen in de visserijsector

EZ

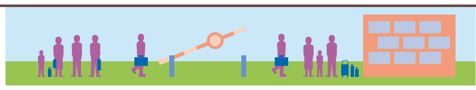
Verantwoordelijk voor besteding EVF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Economische Zaken

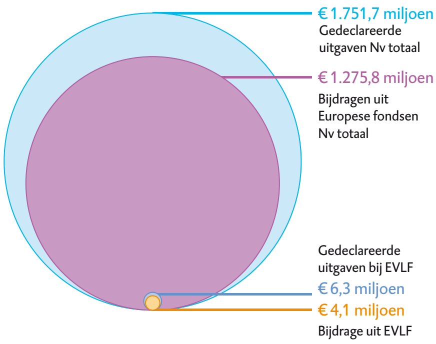
Europees budget 2007-2013: € 48,6 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 32,3 miljoen)

EVLF

Europees Vluchtelingenfonds (EVLF)



Financieel belang Nationale verklaring 2015



Doel

Financieren van projecten op het gebied van opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen

Ondersteuning van projecten gericht op

- Opstellen voorwaarden voor opvang en asielprocedures
- Integratie van vluchtelingen
- Vergroten van de capaciteit van de EU-lidstaten om asielbeleid te ontwikkelen
- Hervestiging van vluchtelingen
- Overbrengen van asielzoekers en vluchtelingen van de ene naar de andere lidstaat

VenJ

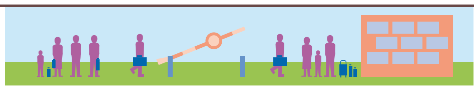
Verantwoordelijk voor besteding EVLF-geld in Nederland

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Europees budget 2007-2013: € 20,9 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 13,6 miljoen)

ETF

Europees Terugkeerfonds (ETF)



Doel
Begeleiding van migranten die niet in Nederland kunnen of willen blijven bij de terugkeer naar hun eigen land

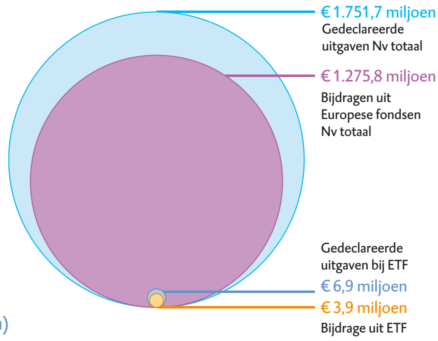
Ondersteuning van projecten gericht op
- Organisatie rond het terugkeerproces verbeteren
- Samenwerking tussen lidstaten in het terugkeerproces versterken
- Doeltreffende en uniforme toepassing van gemeenschappelijke normen over terugkeer bevorderen

VenJ

Verantwoordelijk voor besteding ETF-geld in Nederland
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

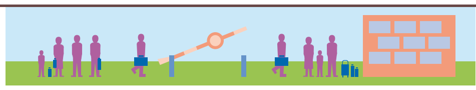
Europees budget 2007-2013: € 32,0 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 9,3 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2015



EBF

Europees Buitengrenzenfonds (EBF)



Doel
Beheren van buitengrenzen met douane, bewaking en visumbeleid, maar ook bevorderen van een respectvolle, menswaardige behandeling van mensen die illegaal de buitengrenzen passeren

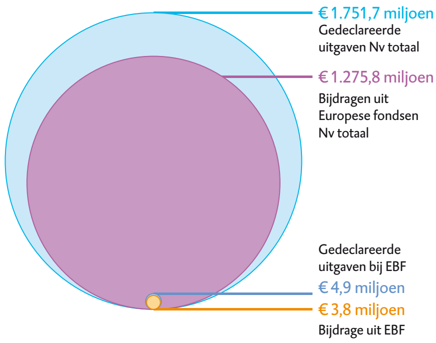
Ondersteuning van projecten gericht op
- Efficiënte controle en bewaking van de buitengrenzen
- Respectvol en waardig beheer van de personenstromen aan de grens om het beschermingsniveau hoog te houden en tegelijk voor een vlotte grensovergang te zorgen, in overeenstemming met het Schengenakkoord.
- Gelijke toepassing van bepalingen over grensoverschrijding uit het Gemeenschapsrecht

VenJ

Verantwoordelijk voor besteding EBF-geld in Nederland
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

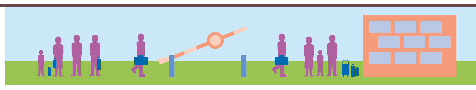
Europees budget 2007-2013: € 35,2 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 10,5 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2015



EIF

Europees Integratiefonds (EIF)



Doel
Stimuleren van gezamenlijk Europees beleid voor opvang en integratie van immigranten in de EU

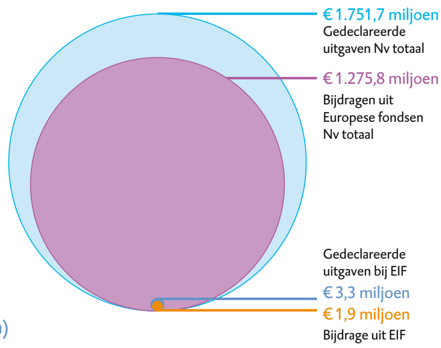
Ondersteuning van projecten gericht op
- Vereenvoudiging en ondersteuning van de toelatingsprocedures
- De integratie van nieuwkomers uit landen buiten de EU
- De capaciteit van EU-lidstaten om integratiebeleid te ontwikkelen, uit te voeren, monitoren en evalueren

SZW

Verantwoordelijk voor besteding EIF-geld in Nederland
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Europees budget 2007-2013: € 18,9 miljoen
(uitputting cumulatief Nationale verklaring 2015: € 7,3 miljoen)

Financieel belang Nationale verklaring 2015



Bij de meerjarige fondsen (alle fondsen behalve het ELGF) is tijdige besteding van toegekend Europees geld ('uitputting' van budgetten) van groot belang. Bij de structuurfondsen (EFRO en ESF) en het EVF hebben de instanties belast met het beheer van het programma ('managementautoriteiten') veel aandacht voor het tijdig besteden van toegekende subsidies (uitputting). Volgens de Europese regelgeving dient een deel van de toegekende ('gecommitteerde') subsidies binnen twee jaar te worden gedeclareerd, anders verliest de lidstaat automatisch een deel van het Europese geld ('decommittering'). Bij het EVF dreigt hier een probleem: door achterblijvende realisatie van uitgaven door begunstigden en achterblijvende declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie, loopt Nederland mogelijk enkele miljoenen aan Europese bijdragen voor toegekende visserijprojecten mis (zie § 2.3.4). Bij EFRO en ESF is tot nu toe ieder jaar steeds tijdig gedeclareerd.
Bij de migratiefondsen hebben de instanties die belast zijn met het beheer van de programma's (hier 'verantwoordelijke autoriteiten' genoemd) vooral veel aandacht voor het tijdig indienen van de jaarverslagen. Bij te late indiening kan 'decommittering' plaatsvinden. Dit jaar is de door de Europese Commissie gestelde deadline voor indiening van de jaarverslagen gehaald.[12] Bij migratiefondsen is sprake van een lage uitputting, onder andere doordat er niet voldoende kwalitatief goede projecten zijn om alle toegekende Europese gelden te benutten.

Vorig jaar hebben wij aandacht gevraagd voor de administratieve lasten bij de kleinere fondsen. Bij die fondsen dient Nederland een beheerssysteem in te richten dat aan dezelfde eisen moet voldoen als het beheerssysteem van landen die veel meer subsidie uit de genoemde fondsen ontvangen. Voor de kosten van het beheers- en controlesysteem is vanuit de Europese Commissie een afzonderlijk bedrag aan Technische Bijstand beschikbaar. Wij geven de betrokken bewindspersonen (staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris van Economische Zaken) in overweging om voor de nieuwe migratie- en veiligheidsfondsen en het nieuwe Europese Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij EFMZV (programmaperiode 2014-2020) inzichtelijk te maken in welke mate de vergoeding voor Technische Bijstand toereikend is voor de uitgaven aan het beheerssysteem.

1.3 Reikwijdte van de *Nationale verklaring 2015*

De *Nationale verklaring 2015* is een verklaring over het beheer en de rechtmatigheid van de Europese subsidies in gedeeld beheer, het is *geen* verklaring over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestede EU-gelden, over de afdrachten van Nederland aan de EU, of over de subsidies voor Europese Territoriale Samenwerking, al zien wij hiertoe wel perspectieven. Wij lichten dat hieronder toe.

1.3.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Verantwoording over getrouwheid en rechtmatigheid van de besteding van subsidies is essentieel voor goed openbaar bestuur. Andere criteria zijn doeltreffendheid en doelmatigheid: dragen de subsidies bij aan het bereiken van beleidsdoelen en worden ze efficiënt uitgevoerd? Daarover neemt het kabinet geen informatie op in de Nationale verklaring, omdat het van mening is dat nagenoeg alle rapportages hierover, zoals evaluaties, openbaar zijn en te raadplegen via internet (Algemene Rekenkamer, 2014b). In de nieuwe programmaperiode (2014-2020) gaan de EU-instellingen meer sturen op resultaat. Zo is de financiering vanuit Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) deels afhankelijk gemaakt van de mate waarin deze bijdragen aan hoe de lid-

12
Voor migratiefondsen geldt dat middelen alleen tijdens de jaartranches kunnen worden besteed. Subsidie die voor het einde van de periode van de jaartranche (30 juni) niet is opgemaakt vervalt.

staten hun Europa 2020-doelen[13] halen (Algemene Rekenkamer, 2015a). In dat licht wordt informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid in de nieuwe programmaperiode een belangrijker onderdeel van de verantwoording over EU-subsidies. In ons *Rapport bij de Nationale verklaring 2014* (Algemene Rekenkamer, 2014b) hebben wij aangegeven welke informatie de minister van Financiën daarvoor kan gebruiken. In het *EU-trendrapport 2015* (Algemene Rekenkamer, 2015a) is de effectiviteit onderzocht van projecten die gefinancierd worden vanuit een aantal fondsen. Op basis van een onderzoek bij een klein aantal projecten concludeerden wij voor deze projecten onder andere dat na de selectiefase de effectiviteit van de projecten geen aandacht meer kreeg en dat er daardoor weinig inzicht was in de gerealiseerde effecten. Sommige onderzochte projecten zouden bovendien wellicht ook zonder het toegekende EU-geld zijn uitgevoerd.

1.3.2 Afdrachten

De Europese Commissie kan de EU-subsidies bekostigen uit de 'eigen middelen'. Dat zijn middelen die door de lidstaten worden afgedragen. Deze eigen middelen zijn BNI-afdrachten (Bruto Nationaal Inkomen), btw-afdrachten, invoerrechten en landbouwheffingen.[14] Over deze afdrachten door Nederland wordt in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoording afgelegd.

In ons Verantwoordingsonderzoek 2014 (zie onze website www.rekenkamer.nl) stellen wij vast dat de EU-afdracht rechtmatig is geweest. Dat oordeel is mede gebaseerd op basis van onderzoek naar de verantwoording en controle van de invoerrechten en de netto naheffing van € 642,7 miljoen die Nederland in 2014 kreeg opgelegd als gevolg van een herziening van de macro-economische data in Europees verband.[15] Wel zijn er kanttekeningen geplaatst bij de onderliggende beheers- en controlestructuur.
Daarnaast merken we op dat het kabinet de EU-naheffing eerder had kunnen voorzien. Om verrassingen in de toekomst te voorkomen zijn naast de door het kabinet bepleite Europese maatregelen, ook nationale maatregelen nodig.
In eerdere publicaties hebben wij de wenselijkheid uitgesproken van het opnemen van deze afdrachten in de Nationale verklaring (Algemene Rekenkamer 2014b, 2015a), zoals in Denemarken gebruikelijk is. Dan ontstaat er een integrale EU-verantwoording per lidstaat, waarbij zowel de inkomsten (EU-subsidies) als de afdrachten aan de EU zijn opgenomen. De vermelding in de Nationale verklaring van mogelijke bijstellingen achteraf van afdrachten over verstreken jaren draagt volgens ons bij aan inzicht in de complexe budgettaire EU-processen.
Betere verantwoording en controle betekent niet dat naheffingen kunnen worden voorkomen, maar kan wel leiden tot een tijdige reservering van middelen voor potentiële naheffingen. De minister van Financiën heeft in februari 2014 aan de Tweede Kamer gemeld geen afdrachten te willen opnemen in de Nationale verklaring, onder andere omdat afdrachten niet onder het principe van gedeeld beheer vallen, de betrouwbaarheid van brongegevens voldoende wordt geacht en vrijwillige navolging van de Nationale verklaring door andere lidstaten daardoor kan worden bemoeilijkt (Minister van Financiën, 2014).
Wij zien hierin geen overtuigende redenen om niet te beginnen met het opnemen van de invoerrechten en landbouwheffingen in de Nationale verklaring en te komen tot een nationale verantwoordingslijn die aansluit op de Europese verantwoordingslijn.

13
De EU heeft vijf doelstellingen vastgesteld, voor werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale samenhang en klimaat/energie, die ze tegen 2020 wil bereiken.

14
Voor de inning van de landbouwheffingen en invoerrechten ontvangen lidstaten van de EU een zogeheten perceptiekostenvergoeding (25% van de inningen).

15
Brief minister van Financiën, d.d. 28 oktober 2014 (kenmerk BFB 2014-11979M).

1.3.3 Europese Territoriale Samenwerking

Naast subsidie voor programma's binnen de landsgrenzen, ontvangt Nederland vanuit het EFRO ook subsidie voor zogenoemde Interreg-programma's. Dit zijn programma's in doelstelling 3 van het EFRO (Europese Territoriale Samenwerking) waarin meerdere lidstaten samenwerken, zoals (met Nederlandse betrokkenheid) de Operationele Programma's Euregio Maas-Rijn, Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland, Twee-Zeeën, Noord-West Europa en Noordzee-Regio.

Over het *gedeeld beheer* van deze programma's wordt geen verantwoording afgelegd via de Nationale verklaring. Dit komt omdat het beheer en de controle van de meeste van deze Interreg-programma's bij buitenlandse autoriteiten (management-, certificerings- en auditautoriteiten) is belegd. Echter, bij het programma Euregio Maas-Rijn (zie kader) zijn deze taken bij autoriteiten in Nederland ondergebracht. De minister van Economische Zaken is lidstaatverantwoordelijk voor het programma Euregio Maas-Rijn (Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2012). Om deze reden geven wij in overweging om na te gaan hoe het programma Euregio Maas-Rijn in de Nationale verklaring kan worden opgenomen. Wij zien geen onoverkomelijke beletselen.

Het programma Euregio Maas-Rijn (EMR)

Het programma EMR heeft tot doel om de regionale ontwikkeling te stimuleren vanuit economisch, ruimtelijk en sociaal oogpunt. Grenzen mogen geen barrières meer vormen. De EMR is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van landsdelen in het grensgebied van Duitsland, België en Nederland. Voor dit programma zijn de aangewezen managementautoriteit en de auditautoriteit (ADR) gevestigd in Nederland. Voor de programmaperiode 2007-2013 bedragen de begrote subsidiabele kosten € 144 miljoen, waarvan € 72 miljoen uit het EFRO wordt bekostigd. Vanuit de rijksbegroting is per ultimo 2013 een bijdrage van bijna € 1,0 miljoen geleverd aan dit programma. Deze bijdrage is afkomstig van de begroting van het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII).

Naast EFRO-subsidie ontvangen de territoriale programma's waaraan Nederland deelneemt meestal ook middelen uit de rijksbegroting. Over het beheer en de besteding van deze middelen leggen de betreffende ministers jaarlijks verantwoording af via hun departementale jaarverslag. De controle van deze middelen valt daarmee binnen de reikwijdte van de departementale accountantscontrole en het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer.

1.4 Open data[16]

Het kabinet zet zich via onder meer het Actieplan Open overheid (Ministerie van BZK, 2013) in voor een overheid die transparanter is en burgers meer bij het beleid betrekt. Open data zijn daar een hulpmiddel bij. Momenteel verkent het Ministerie van Financiën de mogelijkheden om gegevens die betrekking hebben op de nationale verklaring te ontsluiten, en het ministerie verkent in welke mate dit een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van reeds beschikbare data.

De overheid maakt (ook) gebruik van websites om burgers te informeren over EU-beleid en -uitgaven, bijvoorbeeld via de website 'Europa om de hoek'. Op deze website staat voor de meeste fondsen in gedeeld beheer hoeveel Europese subsidie en Nederlandse publieke en private cofinanciering aan welke projecten is uitgekeerd. De gegevens betreffen onder andere de totale subsidie- en cofinancieringsbedragen per project. Dergelijke websites bieden een goede basis voor verdere verkenningen naar de mate waarin dergelijke informatie meer gedetailleerd kan worden weergegeven.

16
Open data bij de overheid zijn - volgens ons Trendrapport open data - data die
1. uit publieke middelen bekostigd en gegenereerd zijn bij of voor de uitvoering van een publieke taak,
2. openbaar zijn,
3. vrij van auteursrechten zijn of andere rechten van derden,
4. computer-leesbaar zijn en bij voorkeur voldoen aan de 'open standaarden' (geen pdf, wel xml of csv) en
5. voor hergebruik beschikbaar zijn zonder beperkingen, zoals kosten of verplichte registratie (Algemene Rekenkamer, 2014a). Zie ook *Trendrapport open data 2015* (Algemene Rekenkamer, 2015b).

2 Oordeel Algemene Rekenkamer bij de *Nationale verklaring* 2015

2.1 Inleiding

Wij hebben de *Nationale verklaring* 2015 (inclusief de bijbehorende consolidatiestaten)[17] onderzocht en van een oordeel voorzien.
De Europese verordeningen stellen per fonds verschillende eisen aan beheer, controle en verantwoording. Dat betekent dat de Nationale verklaring maatwerk vereist en dat de informatie per fonds op onderdelen soms verschilt.

Ons oordeel bij de *Nationale verklaring* 2015 bestaat uit drie onderdelen:
1. Oordeel over de kwalificatie van de beheers- en controlesystemen van de EU-fondsen (§ 2.2).
2. Oordeel over de kwalificatie van de wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de verantwoorde financiële transacties tot op het niveau van eindbegunstigde (§ 2.3).
3. Oordeel over de totstandkoming van de Nationale verklaring en de onderliggende deelverklaringen met de bijbehorende consolidatiestaten (§ 2.4).

Bij de eerste twee oordelen geven wij per fonds ook conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Wij spreken van aanbevelingen bij meer zwaarwegende verbeterpunten en van aandachtspunten bij minder zwaarwegende verbeterpunten.
Wij hanteren de vorm van een uitzonderingsrapportage: wij rapporteren, buiten de algemeen geformuleerde oordelen en conclusies om, over verbeterpunten en niet specifiek over goedlopende processen.

Om tot onze oordelen over de beheers- en controlesystemen en de financiële transacties te komen hebben wij per fonds risicogericht eigen werkzaamheden verricht. Daarnaast hebben wij - na een review - gebruikgemaakt van de werkzaamheden van de ADR. Het object en de reikwijdte van de controle van ADR en Algemene Rekenkamer zijn namelijk voor een groot deel gelijk. In § 2.4 rapporteren wij over de belangrijkste uitkomsten van onze review van de controles van de ADR.
Voor ons oordeel over de totstandkoming van de Nationale verklaring hebben wij zelfstandig het proces van totstandkoming van de deelverklaringen van de Ministeries van EZ, SZW en VenJ en de Nationale verklaring van het Ministerie van Financiën beoordeeld. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van de assurancerapporten van de ADR bij elke deelverklaring.

2.2 Oordeel over de kwalificatie van beheers- en controlesystemen

Oordeel

Naar ons oordeel geeft de *Nationale verklaring 2015* een deugdelijke kwalificatie van het functioneren van de door Nederland opgezette beheers- en controlesystemen (en de daarin opgenomen maatregelen) voor de in de *Nationale verklaring 2015* verantwoorde financiële transacties[18] betreffende de Europese fondsen.

17
De bijbehorende consolidatiestaten zijn verantwoordingsdocumenten waarin de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (gesaldeerd) en openstaande vorderingen per EU-fonds zijn weergegeven.

18
Het betreft enerzijds uitgaven en ontvangsten (vooral correcties op uitgaven) die gesaldeerd in één bedrag zijn opgenomen, en anderzijds vorderingen.

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel over de kwalificatie van het functioneren van de beheers- en controlesystemen in de *Nationale verklaring* 2015, vragen wij aandacht voor een aantal verbeterpunten. Wij geven in deze paragraaf allereerst een algemeen beeld van het functioneren van de beheers- en controlesystemen en vervolgens per fonds onze belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten. Voor meer informatie per fonds verwijzen wij naar de toelichtingen op onze website, www.rekenkamer.nl.

2.2.1 Algemeen beeld functioneren beheers- en controlesystemen

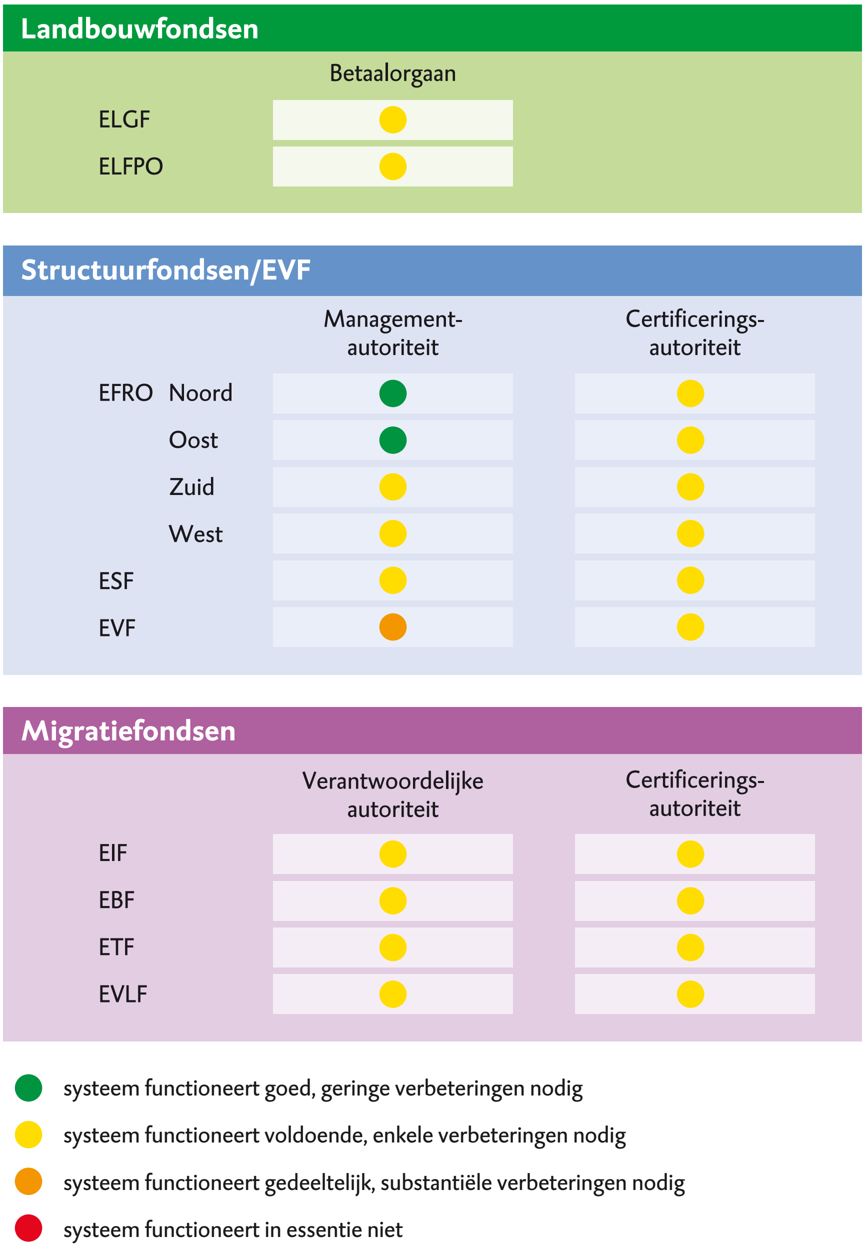
Wij hebben het functioneren van de beheers- en controlesystemen van de belangrijkste actoren onderzocht. Het gaat om de volgende actoren (zie voor een nadere toelichting de toelichtingen per fonds op onze website):

- **Betaalorgaan** (landbouwfondsen): orgaan dat namens de Europese Commissie betalingen verricht.
- **Managementautoriteit of verantwoordelijke autoriteit (overige fondsen)**: instantie die door de lidstaat is aangewezen om het operationele programma[19] te beheren.
- **Certificeringsautoriteit (overige fondsen)**: instantie die door de lidstaat is aangewezen om subsidiabele kosten (opgenomen in uitgavenstaten, die naar de Europese Commissie in betaalaanvragen worden verstuurd) te certificeren.

In de bijgaande figuur geven wij een algemeen beeld van het functioneren van de beheers- en controlesystemen in de onderzochte periode.
Door verschillende regelgeving binnen de Europese Commissie zijn de organisatie en de benamingen van de actoren bij de diverse fondsen verschillend. Ook de beoordelingssystematiek verschilt. Desondanks hebben wij een totaalbeeld willen schetsen van het functioneren van de beheers- en controlesystemen. Hiervoor hebben wij de systematiek van de structuurfondsen (EFRO, ESF) en EVF gevolgd. Wij hebben de door de ADR aan de Europese Commissie gerapporteerde scores van de landbouwfondsen en auditconclusies van de migratiefondsen zo goed mogelijk vertaald naar deze systematiek. Wij verwijzen naar de toelichtingen per fonds op onze website voor meer informatie over de scores en de voorgeschreven scoringsmethodieken per fonds.

Uit de volgende figuur blijkt dat de beheers- en controlesystemen bij alle fondsen, met uitzondering van het EVF, voldoende functioneren. Bij de meeste fondsen zijn wel enkele verbeteringen nodig. De managementautoriteiten van EFRO Noord en EFRO Oost springen er in positieve zin uit: daar functioneert het systeem goed en zijn alleen kleine verbeteringen nodig. Bij het EVF daarentegen functioneert het beheers- en controlesysteem bij de managementautoriteit slechts gedeeltelijk en zijn substantiële verbeteringen nodig.
Hierna geven wij per fonds een nadere toelichting.

19
Een operationeel programma is de vorm waarin de lidstaat een Europees fonds operationaliseert.



2.2.2 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers - en controlesystemen van de landbouwfondsen Europees Landbouw- en Garantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) in het landbouwjaar 2014 (16 oktober 2013 - 15 oktober 2014) voldoende functioneerden.
Wel dringen wij aan op versterking van administratieve controles op subsidies vanuit het ELFPO aan overheden en maatschappelijke organisaties. Onze aanbeveling hierover lichten wij hieronder toe.
Verder benoemen wij als aandachtspunt de aansluiting van de statistieken van controles voor de Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer die de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ter plaatse uitvoert met de betaalde en bij de Europese Commissie gedeclareerde bedragen. Wij lichten dit aandachtspunt verder toe in de toelichting op de twee landbouwfondsen, te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

Administratieve controles bij ELFPO behoeven versterking

Via het ELFPO investeert Europa in de kwaliteit van zijn platteland. Voor de subsidies vanuit het ELFPO is cofinanciering vanuit nationale overheden verplicht. Een deel van de subsidies vanuit het ELFPO zijn subsidies voor projecten van overheden en maatschappelijke organisaties. Deze projecten zijn heel divers en gericht op het versterken van de verschillende functies van het platteland, zoals natuur, milieu en recreatie (zie kader).

Voorbeelden van projecten in 2014, mede gefinancierd vanuit het ELFPO

Er is een project in de provincie Flevoland dat tot doel heeft om twee bossen in deze provincie (het Horsterwold en het Oostvaarderswold) recreatief aantrekkelijker en bovendien geschikter te maken als ecologische verbinding voor grote grazers. Een ander project in de provincie Noord-Holland is gericht op het verbeteren van het watersysteem (aanleg duikers, stuwen, een gemaal en verbreding van waterlopen) met als doel het vergroten van de agrarische bruikbaarheid en productiecapaciteit van het gebied.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is het betaalorgaan voor de landbouwfondsen en verantwoordelijk voor de uitvoering van betalingen ten laste van het ELFPO volgens de Europese regels. Om de overeenstemming met de Europese regels vast te stellen, verricht de RVO administratieve controles op subsidieaanvragen en aanvragen voor (deel)betalingen. Bij projectsubsidies voor overheden en maatschappelijke organisaties zijn de administratieve controles verzwakt vergeleken met voorgaande jaren. Verzwakte administratieve controles zijn bijvoorbeeld:

- De toets of aanbestedingen in overeenstemming zijn met de regels (voorbeelden hiervan zijn projecten waarbij onvoldoende documenten aanwezig zijn om de naleving van aanbestedingsregels vast te stellen en checklists die nog niet zijn aangepast aan de Aanbestedingswet 2012).
- De toets op de redelijkheid van de kosten (deze beoordeling is niet altijd zichtbaar).
- De toets op de gehanteerde verdeelsleutels bij projecten die deels wel en deels niet EU-subsidiabel zijn (soms ontbreekt een beoordeling van de toerekeningmethode).

Zonder nadere maatregelen neemt het risico op onrechtmatigheden toe.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan er zorg voor te dragen dat de RVO maatregelen neemt ter versterking van de administratieve controles en het effect van die maatregelen te monitoren.

2.2.3 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het EFRO in het kalenderjaar 2013 voldoende functioneerden. Wel overschreed het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven bij EFRO West (een van de vier managementautoriteiten van EFRO) de norm van 2% (zie conclusie over financiële transacties in § 2.3.2).
Wij formuleren geen aanbevelingen over de beheers- en controlesystemen.
Wel noemen wij als aandachtspunten enkele verbeterpunten in:

- de managementverificaties van de managementautoriteit EFRO West;
- de systemen van de managementautoriteiten, vooral in de geautomatiseerde informatiesystemen[20];
- de systemen van de certificeringsautoriteit (vastlegging en uitvoering van certificeringswerkzaamheden).

20
Wij wijzen er overigens op dat de auditautoriteit bij de managementautoriteiten EFRO Noord en Oost – beargumenteerd - een ‘systeemaudit light’ heeft uitgevoerd, waarbij geen proceduretesten zijn verricht en niet alle essentiële vereisten opnieuw zijn beoordeeld.

Wij lichten deze aandachtspunten verder toe in de toelichting op EFRO op onze website (www.rekenkamer.nl).

2.2.4 Europees Sociaal Fonds (ESF)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het ESF in het kalenderjaar 2013 voldoende functioneerden. Wel overschreed het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven de norm van 2% (zie conclusie over financiële transacties in § 2.3.3).
Wij formuleren geen aanbevelingen en aandachtspunten voor de beheers- en controlesystemen.

2.2.5 Europees Visserijfonds (EVF)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van het EVF in de controleperiode 2013-2014 gedeeltelijk functioneerden. Er zijn substantiële verbeteringen nodig. Deze problematiek speelt al meerdere jaren.
Wij dringen aan op verbeteringen in enkele essentiële vereisten van de managementautoriteit[21], met name in de managementverificaties (zie kader verderop). Onze aanbeveling hierover lichten wij hieronder toe.
Verder benoemen wij als aandachtspunt een aantal verbeterpunten in de systemen van de certificeringsautoriteit (met name uitvoeren van certificeringswerkzaamheden en registreren van vorderingen). Wij lichten dit aandachtspunt verder toe in de toelichting op EVF op onze website (www.rekenkamer.nl).

Tekortkomingen in systemen van managementautoriteit, met name in managementverificaties

Evenals in voorgaande jaren signaleren wij in de systemen van de managementautoriteit tekortkomingen, vooral in de managementverificaties (zie kader).[22]

Managementverificaties

Managementverificaties zijn het belangrijkste voorgeschreven onderdeel (een 'essentieel vereiste') van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit. De managementautoriteit beoordeelt de rechtmatigheid van de ingediende kosten van projectbegunstigden. Het zijn enerzijds administratieve controles op voortgangsrapportages van begunstigden en anderzijds controles ter plaatse op gedeclareerde uitgaven van begunstigden. Bij controles ter plaatse wordt bijvoorbeeld vastgesteld of de administratie op orde is, of alle ingediende kosten voldoende onderbouwd zijn, of aanbestedingen correct zijn uitgevoerd en of aan publiciteitsvoorwaarden is voldaan. Goedgekeurde kosten worden opgenomen in uitgavenstaten, die na certificering door de certificeringsautoriteit (de tweede toets op rechtmatigheid) bij de Europese Commissie worden gedeclareerd.

Ondanks de constatering van de auditautoriteit dat de managementverificaties licht verbeterd zijn ten opzichte van de vorige controleperiode, zijn er nog substantiële tekortkomingen. De auditautoriteit noemt onder andere het niet (toetsbaar) controleren bij begunstigden op het voldoen aan de door de Europese Commissie voorgeschreven principes van 'goed financieel beheer', lange doorlooptijden bij het oplossen van en communiceren over interpretatiekwesties, en beperkte diepgang van de beoordeling van voorschotten en vaststellingen, en van kosten die daarin zijn opgenomen.
Ook bij drie andere essentiële vereisten aan de beheers- en controlesystemen zijn substantiële verbeteringen nodig. Zo ontbreekt bij de selectie van projecten die subsidie ontvangen de voorgeschreven beantwoording van de vraag of de administratieve en

21
De managementautoriteit is de Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn van het Ministerie van EZ. De conclusie heeft ook betrekking op de bemiddelende instantie, RVO. De bemiddelende instantie voert haar werkzaamheden uit namens en onder verantwoordelijkheid van de managementautoriteit EVF. In het vervolg van dit rapport spreken wij bij het EVF gemakshalve over managementautoriteit.

22
De scores over deze controleperiode zijn lager dan de scores over de vorige controleperiode: vier van de zeven essentiële vereisten functioneren gedeeltelijk, waarbij substantiële verbeteringen nodig zijn (score 3).

operationele capaciteit van de begunstigde aan de subsidievoorwaarden voldoet. Verder is er, onder meer vanwege een reorganisatie, verminderde managementaandacht voor geautomatiseerde systemen (onder andere voor informatiebeveiliging). Verder is er te weinig aandacht voor blijvende onvolkomenheden in het subsidie-informatiesysteem door het uitblijven van investeringen en aanpassingen. Ook duurt het over het algemeen lang voordat tekortkomingen worden opgelost die uit auditbevindingen naar voren komen.
De Europese Commissie heeft in 2014 een audit in Nederland uitgevoerd en daarin ook tekortkomingen geconstateerd, vooral in de managementverificaties.[23]
De tekortkomingen in de systemen hebben mede gezorgd voor te veel onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven (zie § 2.3.4). De managementautoriteit heeft in de zomer van 2014 een verbeterplan[24] opgesteld, dat door de auditautoriteit in september 2014 in opzet als voldoende is beoordeeld. De managementautoriteit is daarna met de invoering van de verbeteringen gestart, waarbij inzet van extra capaciteit nodig is. Het effect van de verbetermaatregelen is nog niet zichtbaar in het foutpercentage. De verbeteracties moeten ervoor zorgen dat de fout in de financiële verantwoording over de gehele periode 2007-2013 kleiner zal zijn dan 2%. De auditautoriteit zal de effecten van de verbetermaatregelen in 2015 vaststellen.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit, in het bijzonder in managementverificaties, te bewaken.

2.2.6 Migratiefondsen (EVLF, ETF, EBF, EIF)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de onderzochte beheers- en controlesystemen van de migratiefondsen Europees Vluchtelingenfonds (EVLF), Europees Terugkeerfonds (ETF), Europees Buitengrenzenfonds (EBF) en Europees Integratiefonds (EIF) in de onderzochte periode voldoende functioneerden.
Wij formuleren geen aanbevelingen en aandachtspunten voor de beheers- en controlesystemen.

2.3 Oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties

Oordeel

Naar ons oordeel geeft de *Nationale Verklaring 2015* een deugdelijke kwalificatie van de financiële transacties[25] tot op het niveau van eindbegunstigden, betreffende de Europese fondsen.

Zonder afbreuk te doen aan ons oordeel over de kwalificatie van de financiële transacties in de *Nationale verklaring 2015*, wijzen wij op de stand van de vorderingen bij het ESF.[26] Volgens de *Nationale verklaring 2015* (stand op 31 maart 2014, op basis van destijds beschikbare gegevens) bedragen deze € 168.000. Zoals uit de (op de website van het Ministerie van Financiën geplaatste) toelichting op de *Nationale verklaring 2015* blijkt, is de stand na verwerking van enkele wijzigingen na 31 maart 2014, uiteindelijk € 1.705.350 (stand op 31 maart 2014, op basis van gegevens van eind 2014).
Verder vragen wij aandacht voor een aantal verbeterpunten in de financiële transacties. Wij geven onze conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten hieronder per fonds. Voor meer informatie verwijzen wij naar de toelichtingen per fonds op onze website (www.rekenkamer.nl).

23
Dit betreffen conceptbevindingen, oktober 2014. De rapportage is nog niet afgerond en in het hoor-wederhoor heeft de managementautoriteit een deel van de concept-bevindingen betwist. In februari 2015 heeft de Europese Commissie in een brief aangegeven dat sprake is van ernstige tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem (zie verder § 2.3.5).

24
In de toelichting op de Nationale verklaring zijn de genomen maatregelen kort samengevat: evaluatie van alle subsidie-aanvragen op basis van aangepaste en op volledigheid gecontroleerde checklists; administratieve verificatie van alle betaalaanvragen, waarbij verzoeken om tussentijdse betalingen en eindafrekeningen van subsidiedeclaraties nu met dezelfde diepgang worden gecontroleerd; waar mogelijk verbetering in huidige geautomatiseerde systemen op kritieke punten; en opvolging van aanbevelingen van de auditautoriteit via alle verbeteracties (actieplan, herbeoordelingen, implementatieplan).

25
Het betreft enerzijds uitgaven en ontvangsten (vooral correcties op uitgaven) die gesaldeerd in één bedrag zijn opgenomen, en anderzijds vorderingen. Het vorig jaar geconstateerde hiaat in de controle van de vorderingen is dit jaar opgelost.

26
Wij verwijzen tevens naar voetnoot 8, waarin is aangegeven dat met ingang van dit controlejaar gekozen is voor een uniform vorderingenbegrip, waardoor het vorderingenbegrip bij de migratiefondsen gewijzigd is en op nul is gesteld.

2.3.1 Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven voor de landbouwfondsen (ELGF en ELFPO) gezamenlijk over het landbouwjaar 2014 (16 oktober 2013 - 15 oktober 2014) onder de norm van 2% blijft.
Wel dringen wij aan op het terugdringen van onrechtmatigheden bij het ELFPO. Onze aanbeveling hierover lichten wij hieronder toe.
Verder noemen wij de volgende aandachtspunten:

- het tijdig instellen van vorderingen op subsidieontvangers;
- het versnellen van de oplevering van de resultaten van controles ter plaatse, een aandachtspunt waarvoor wij al langere tijd aandacht vragen;
- het verder verbeteren van controles op erkenningen van producentenorganisaties van telers;
- de effectiviteit van onderdelen van het kwaliteitssysteem van de NVWA.

Wij lichten deze aandachtspunten toe in de toelichting op de Landbouwfondsen op onze website (www.rekenkamer.nl).

Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ELFPO

De RVO verricht betalingen ten laste van het ELFPO. De betalingen betreffen investerings-, kennisuitwisselings- en onderzoeksubsidies voor ondernemingen, projectsubsidies voor overheden en maatschappelijke organisaties en grondgebonden steun aan landbouwondernemingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In opdracht van de RVO verricht de NVWA controles ter plaatse op de naleving van subsidievoorwaarden. De NVWA kijkt bijvoorbeeld of gesubsidieerde investeringen en projecten (op tijd) zijn gerealiseerd en of voldaan is aan eisen voor agrarisch natuurbeheer. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het voldoen aan maaiverplichtingen (bijvoorbeeld bij botanisch hooiland, zie het kader hieronder) en niet-maai verplichtingen (bijvoorbeeld bij weidevogelbeheer).

Voorbeeld maaiverplichtingen bij botanisch hooiland

Hooilandbeheer wordt weinig meer toegepast in de moderne landbouw. Een goed hooilandbeheer kan bijzondere plantensoorten behouden en onder bepaalde omstandigheden de diversiteit aan soorten laten toenemen. Daarom wordt het gestimuleerd met subsidies uit het ELFPO.
Hooilandbeheer wordt vooral gekenmerkt door het ontbreken van bemesting, in combinatie met minimaal eenmaal per jaar maaien en afvoeren en - wanneer nodig - door vee laten nabeweiden.

Uit de steekproefresultaten van de NVWA blijken percentages onrechtmatigheden bij investerings- en projectsubsidies en grondgebonden steun van respectievelijk 4,3% (vorig jaar 10,78%) en 6,3% (vorig jaar 5,19%).
Ter voorkoming van onrechtmatigheden bij grondgebonden steun zijn door de provincies en de RVO al verbetermaatregelen getroffen: een aanpassing van de subsidieregeling agrarisch natuur- en landschapsbeheer en een aanpassing van de aanvraagprocedure voor de probleemgebiedenvergoeding.[27] Deze verbetermaatregelen sorteren pas op termijn effect, namelijk wanneer agrariërs nieuwe aanvragen indienen. De onrechtmatigheden bij investerings- en projectsubsidies betreffen projecten en investeringen waarvan is gebleken dat deze niet of niet tijdig zijn gerealiseerd. Dit type onrechtmatigheden werd ook vorig jaar door de NVWA geconstateerd. Zowel dit jaar als vorig jaar zijn voor de onrechtmatigheden bij de investerings- en projectsubsidies geen verbeteracties geformuleerd, omdat het volgens de RVO om incidenten gaat. Na

27
De probleemgebiedenvergoeding is een financiële compensatie voor beheerders van landbouwgrond in gebieden met nadelige fysieke omstandigheden.

twee opvolgende jaren van eenzelfde soort onrechtmatigheden kan volgens ons echter niet meer gesproken worden van incidenten. Hoewel geen verbeteracties zijn geformuleerd worden - mede als gevolg van eisen van de Europese Commissie - de controles op de rechtmatigheid van subsidieaanvragen geïntensiveerd.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan er zorg voor te dragen dat de RVO de oorzaken van de onrechtmatigheden bij de investerings- en projectsubsidies vanuit het ELFPO analyseert en nagaat of de intensivering van controles een passende maatregel is om het aantal onrechtmatigheden terug te dringen.

2.3.2 Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven voor het EFRO over het kalenderjaar 2013 voor de lidstaat Nederland - dus voor de vier operationele programma's (OP's) in totaal - onder de norm van 2% blijft. Wij tekenen daarbij wel aan dat bij EFRO West het percentage onrechtmatigheden (2,34%) nog net boven deze norm ligt.
Wij dringen aan op het terugdringen van onrechtmatigheden bij het OP EFRO West. Onze aanbeveling hierover lichten wij hieronder toe.
Verder noemen wij de volgende aandachtspunten:

- het verder optimaliseren van het proces van 'mediation' (dat wil zeggen het vragen van zwaarwegend juridisch advies bij onenigheid over bevindingen van de audit-autoriteit);
- het aanscherpen van de normen voor de noodzakelijkheid van kosten.

Wij lichten deze aandachtspunten toe in de toelichting op EFRO op onze website (www.rekenkamer.nl).

Ondanks verbeteringen in managementverificaties percentage onrechtmatigheden nog boven 2% bij EFRO West

Vorig jaar overschreed het OP EFRO West met een foutpercentage van 6,86% de norm van 2% ruim en daarom werd deze managementautoriteit als sanctie een betaalonderbreking opgelegd. Dit jaar heeft de Europese Commissie de managementautoriteit EFRO West vanwege de overschrijding (2,34%, na correcties teruggebracht tot 1,06% eind 2014) opnieuw een tijdelijke betaalonderbreking opgelegd. De managementautoriteit EFRO West heeft een (door de Europese Commissie goedgekeurd) verbeterplan voor de managementverificaties ingediend. Deze maatregelen zijn in opzet voldoende om het risico van onrechtmatige bedragen in toekomstige betaalaanvragen tot een minimum te beperken. De effecten van de verbeteringen zullen in 2015 door de auditautoriteit worden vastgesteld.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan zorg te dragen voor strikte toepassing van de verbeterde managementverificaties (vooral door verscherping van de controles door de managementautoriteit) en voor het declareren van uitgaven bij de Europese Commissie waarvoor voldoende zekerheid is verkregen, zodat het risico op overschrijding van het maximaal toegestane percentage onrechtmatigheden tot een minimum beperkt wordt.

2.3.3 Europees Sociaal Fonds (ESF)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven voor het ESF over het kalenderjaar 2013 met 4,64% boven de norm van 2% ligt.

Wij dringen aan op het terugdringen van onrechtmatigheden bij het ESF. Onze aanbeveling hierover lichten wij hieronder toe.

Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ESF
De betaalaanvragen in 2013 bevatten, ondanks de over het geheel genomen voldoende functionerende beheers- en controlesystemen, in totaal maximaal 4,64% aan onrechtmatigheden, ruim boven de norm van 2%. Het is binnen de regelgeving van de Europese structuurfondsen mogelijk het (bruto)percentage geconstateerde onrechtmatigheden met een tijdige 'additionele correctie' (dat wil zeggen een afboeking) in een betaalaanvraag terug te brengen tot een lager (netto)percentage. In dit geval is het brutopercentage onrechtmatigheden teruggebracht tot netto 1,99%. Het maximale brutopercentage onrechtmatigheden wordt vooral veroorzaakt door enkele grote projecten.
Bij twee projecten (totaal circa € 5,8 miljoen aan gedeclareerde uitgaven) zijn onregelmatigheden geconstateerd, waarbij nog niet duidelijk is of sprake is van opzet. De gedeclareerde bedragen van deze projecten zijn daarom, na overleg met de Europese Commissie, door de auditautoriteit voorlopig volledig onrechtmatig verklaard. In een van deze twee projecten zijn deelnemers en facturen bij meerdere projecten opgevoerd. In het andere project gaat het om prestaties van een onderwijsinstelling, waarvan de Inspectie van het Onderwijs heeft geconstateerd dat deze niet voldoende zijn gerealiseerd. Voor beide projecten geldt dat (thans lopende) nadere onderzoeken uitsluitsel moeten geven over de aard van de onregelmatigheden. De managementautoriteit voert in 2015 een nader onderzoek uit naar dubbele declaraties van facturen en deelnemers. In de controles van de managementautoriteit krijgen rapporten van de Inspectie van het Onderwijs voortaan ook aandacht. Indien blijkt dat de voor deze projecten in 2013 gedeclareerde uitgaven (geheel of gedeeltelijk) subsidiabel zijn, kan het brutopercentage onrechtmatigheden lager uitvallen dan 4,64%.
Bij een derde project dat heeft bijgedragen aan het (te hoge) percentage onrechtmatigheden is vastgesteld dat een bedrag van € 0,8 miljoen is gedeclareerd voor opleidingen die *op dat moment* niet erkend waren. De managementautoriteit en de auditautoriteit hebben vervolgens vastgesteld dat er bij nog één ander project (financieel belang € 1,8 miljoen) een vergelijkbare situatie was. Inmiddels betrekt de managementautoriteit de openbare informatie van de Inspectie van het Onderwijs bij haar managementverificaties.

Wij bevelen de staatssecretaris van SZW aan:
- *de effectieve en spoedige invoering van de monitoring van de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs door de managementautoriteit te bewaken en toe te zien op een zorgvuldige controle door de managementautoriteit op (mogelijke) dubbele declaraties;*
- *daarbij tevens na te gaan of meer aandacht nodig is voor het voorkomen en ontdekken van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden;*
- *zorg te dragen voor het standaard betrekken van publieke informatie bij de managementverificaties, zoals de inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs.*

2.3.4 Europees Visserijfonds (EVF)
Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat het percentage onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven voor het EVF over 2013 wederom ruim boven de norm van 2% ligt. Over een ander deel van de gedeclareerde uitgaven bestaat bovendien nog veel onzekerheid over de rechtmatigheid ervan.

Wij dringen aan op het terugdringen van het aantal onrechtmatigheden bij het EVF, het voorkomen van het verloren gaan van Europese gelden voor investeringen in de visserijsector, de juiste en volledige registratie van de vorderingen, en verdere verbetering van het mediation-proces. We lichten onze aanbevelingen voor deze punten hieronder toe.

Percentage onrechtmatigheden ruim boven 2% bij EVF, met veel resterende onzekerheden; mede door overschrijdingen mogelijk verlies van Europese bijdragen aan visserijprojecten

De betaalaanvragen in 2013 bevatten in totaal 10,4% aan onrechtmatigheden (€ 3,3 miljoen), ruim boven de Europese norm van 2%. Naast dit percentage waarvan de onrechtmatigheid met zekerheid is vastgesteld, is er een nog groter bedrag (€ 5,7 miljoen) aan gedeclareerde uitgaven waarvan de rechtmatigheid nog niet is vastgesteld.[28] Deze onzekerheden zijn vooral te wijten aan de bij het EVF in mediation gebrachte bevindingen. In tegenstelling tot bij de andere fondsen, heeft de Europese Commissie ermee ingestemd dat deze in mediation gebrachte bevindingen niet hoeven te worden meegeteld in het percentage onrechtmatigheden.[29] Er is dus sprake van een voorlopig percentage aan onrechtmatigheden van ruim 10%, dat waarschijnlijk hoger uit gaat vallen. Zo was vorig jaar sprake van een voorlopig percentage onrechtmatigheden van 3,34% aan fouten en € 7,3 miljoen aan onzekerheden, dat inmiddels is uitgekomen op een bijgesteld percentage onrechtmatigheden van 21,92%. Een aanzienlijk deel van de fouten betreft procedurele fouten (zie kader).

Voorbeelden van procedurele fouten bij het EVF

Het hoge percentage onrechtmatigheden betekent niet alleen dat begunstigden onterecht kosten declareren. Een aanzienlijk deel van de onrechtmatigheden betreft procedurele fouten, waarvan de auditautoriteit vaststelt dat de managementautoriteit ten onrechte uitgaven heeft geaccepteerd en opgenomen in een declaratie aan de Europese Commissie. Een voorbeeld is dat kosten worden opgenomen in een declaratie waarvan wel is vastgesteld dat de kosten zijn gemaakt en betaald, maar waarvan de subsidiabiliteit op dat moment nog niet is vastgesteld. Een ander voorbeeld is dat kosten zijn geaccepteerd die niet binnen de projectperiode vallen. Een laatste voorbeeld van een procedurele fout is ontoereikende projectdossiers, waarin benodigde stukken ontbreken, waardoor de auditautoriteit niet kan vaststellen of alle kosten daadwerkelijk zijn gecontroleerd op subsidiabiliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid.

De betaalonderbreking als gevolg van de uitkomsten van de vorige controleperiode is in februari 2015 door de Europese Commissie verlengd. De Europese Commissie constateert ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen. Indien de tekortkomingen niet worden opgelost, kan een betaalschorsing worden opgelegd, waarmee rechten op een deel van de toegezegde Europese gelden vervallen.

Omdat de onrechtmatigheden in gedeclareerde uitgaven al enkele jaren te hoog zijn, heeft de managementautoriteit in 2014 geen betaalaanvragen[30] bij de Europese Commissie ingediend, maar zich eerst gericht op het verbeteren van met name de managementverificaties. De managementautoriteit hoopt in 2015 en 2016 een inhaalslag in de declaratie van uitgaven bij de Europese Commissie te realiseren. Als de Europese Commissie de regels onverkort toepast zal hierdoor € 5,3 miljoen (van het totaalbudget van € 48,6 miljoen) aan Europese bijdragen aan toegekende (lopende) visserijprojecten verloren gaan. Dit is een gevolg van de procedure van automatische

28
Een deel hiervan betreft fouten die door de managementautoriteit worden betwist en (deels) in mediation zijn gebracht (€ 3,0 miljoen), het restant betreft een lopend onderzoek bij een project waarbij onzekerheid bestaat over de mate waarin uitgaven subsidiabel zijn (€ 2,7 miljoen). Ook vorig jaar bestond onzekerheid over dit project. Naar verwachting ontstaat in 2015 duidelijkheid over de mate waarin de uitgaven van dit project subsidiabel en daarmee rechtmatig zijn.

29
Bovendien is dit jaar voor het eerst op grote schaal een nieuwe methodiek toegepast, toegestaan door de Europese Commissie, waarbij fouten niet meetellen in het foutpercentage indien sprake is van overrealisatie van kosten (de fouten vallen weg tegen een – niet gedeclareerde - ‘expenditure-buffer’). Via deze methodiek is een bedrag van € 3,0 miljoen aan fouten niet meegeteld in het foutpercentage.

30
Met uitzondering van één verwaarloosbaar kleine betaalaanvraag, die door de Europese Commissie verplicht werd gesteld.

‘decommittering’, het vervallen van het Europese deel van toegekende subsidies, in geval van niet tijdige declaratie.[31]

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan:

- *in lijn met de aanbeveling bij beheers- en controlesystemen in § 2.2.5, de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit te bewaken, in het bijzonder in de zo belangrijke managementverificaties, om het percentage onrechtmatigheden terug te dringen;*
- *zorg te dragen voor snelle oplossing van onzekerheden;*
- *zorg te dragen voor declaratie van voldoende (afdoende op rechtmatigheid gecontroleerde) uitgaven in 2015 en 2016, zodat verder verlies van Europese bijdragen aan toegekende visserijprojecten wordt voorkomen.*

Onzekerheid over juistheid en volledigheid vorderingen

De ADR heeft geconstateerd dat er geen zekerheid kon worden verkregen over de betrouwbaarheid (juistheid en volledigheid) van de vorderingen op projectbegunstigden. Door de huidige werkwijze bij de managementautoriteit[32] kan de certificeringsautoriteit (RVO) de volledigheid van de vorderingen niet met zekerheid vaststellen. Daarnaast bleek het saldo van de eind 2013 opgenomen vorderingen onjuist, omdat de betreffende vorderingen al waren vervallen.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan zorg te dragen voor goede afspraken tussen managementautoriteit en certificeringsautoriteit over definitie en registratie van vorderingen, zodat voortaan zekerheid kan worden verkregen over de betrouwbaarheid van de vorderingen.

Proces van mediation voor verdere verbetering vatbaar

In het EVF-veld is geregeld sprake geweest van onenigheid tussen managementautoriteit en auditautoriteit over de interpretatie van regelgeving. De managementautoriteit kan in dat geval de casus voorleggen aan een onafhankelijke mediator. Vervolgens bepaalt de auditautoriteit overigens nog steeds onafhankelijk haar eigen oordeel.
Vorig jaar constateerden wij dat in 2013 veelvuldig gebruik was gemaakt van mediation. Om vertragingen te voorkomen bevalen wij een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument aan, met een zorgvuldig hoor-wederhoor als randvoorwaarde.[33]
In 2014 is weer een substantieel aantal bevindingen in mediation gebracht, hoewel het er minder waren dan vorig jaar. De auditautoriteit kon ook dit jaar alleen een *voorlopig* foutpercentage berekenen, mede vanwege onzekerheden die voortvloeiden uit betwiste bevindingen.

Wij bevelen de staatssecretaris van EZ aan:

- *zorg te blijven dragen voor een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument, door onenigheid over de interpretatie van regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en in een vroeg stadium op te lossen;*
- *zorg te dragen voor een snelle afhandeling van mediation-aanvragen;*
- *zorg te dragen voor toepassing bij het EVF van dezelfde werkwijze bij bepaling van het foutpercentage als bij de structuurfondsen (meetellen van in mediation gebrachte bevindingen), zodat foutpercentages bij de Europese fondsen te vergelijken zijn.*

31
Vanwege de zogenaamde ‘n+2-regel’ dient de managementautoriteit twee jaar na toekenning van subsidies aan begunstigden (committering) gerealiseerde uitgaven in een betaalaanvraag te declareren bij de Europese Commissie. Indien dit niet gehaald wordt, vindt automatisch decommittering plaats. Hiermee gaat Europees geld verloren voor Nederland. De eerste dreigende decommittering over 2012 bedraagt dus € 5,3 miljoen. De managementautoriteit tracht de decommittering te voorkomen door bezwaar te maken (wegens te veel onzekerheden over de auditbevindingen van de auditautoriteit en de Europese Commissie). Vooralsnog heeft de Europese Commissie in februari 2015 aangegeven dit bezwaar ongegrond te achten. De managementautoriteit gaat tegen deze uitkomst in beroep.

32
Er is nog niet voor alle – niet ter discussie staande – bevindingen van de auditautoriteit bepaald of deze als een zogenaamde ‘schrapping’ (correctie in volgende betaalaanvraag) of vordering (op de projectbegunstigde) moeten worden verwerkt.

33
Alle casussen die in 2013 in mediation zijn gebracht zijn in het voorjaar en de zomer van 2014 afgehandeld. Uit het bijgestelde foutpercentage over de vorige controleperiode (van 3,34% naar 21,92%) blijkt dat de auditautoriteit het overgrote deel van de in mediation gebrachte casussen alsnog fout rekent.

2.3.5 Migratiefondsen (EVLF, ETF, EBF, EIF)

Wij concluderen op basis van ons onderzoek dat de percentages onrechtmatigheden in de gedeclareerde uitgaven voor het jaarprogramma 2011 van de migratiefondsen allemaal onder de Europese norm van 2% blijven.
Wij formuleren dan ook geen aanbevelingen en aandachtspunten voor de financiële transacties bij deze fondsen.

2.4 Oordeel over de totstandkoming

Oordeel

Naar ons oordeel is de *Nationale verklaring 2015*, zoals die door de minister van Financiën namens het kabinet is afgegeven, over het geheel genomen deugdelijk tot stand gekomen.

Wij hebben over dit oordeel geen aanvullende opmerkingen.

2.5 Uitkomsten review Auditdienst Rijk

De ADR vervult voor alle fondsen de functie van auditautoriteit (EFRO, ESF, EVF, migratiefondsen) of van certificerende instantie (Landbouwfondsen).[34] Wij voeren reviews uit om vast te stellen of wij de bevindingen van de ADR kunnen gebruiken voor onze eigen oordeelsvorming. Voor alle fondsen gaan wij na op welke wijze de ADR de wettigheid en regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties tot en met het niveau van de eindbegunstigde controleert en of dit naar onze mening toereikend gebeurt. Wij reviewen de controlewerkzaamheden van de ADR en wonen ook een deel van de audits ter plaatse bij de begunstigden bij.
Wij concluderen dat wij gebruik kunnen maken van de bevindingen van de ADR, in haar hoedanigheid als auditautoriteit en certificerende instantie, voor onze eigen oordeelsvorming. Wel vragen wij bij de ADR aandacht voor verdere harmonisering en uniformering, waar mogelijk, van gelijksoortige werkzaamheden bij de verschillende fondsen (bijvoorbeeld dossiervorming en interne review/kwaliteitsbeheersing).
Verder vragen wij bij de controle van het EFRO, waar wij wel verbeteringen in de planning en uitvoering van de controlewerkzaamheden constateren, nog aandacht van de ADR voor:
- Adequate planning van de controlewerkzaamheden en inzet van capaciteit, met een tijdige start en afronding van met name projectaudits.
- Betere, uniforme digitale dossiervorming.
- Uniforme interne review van controledossiers.

Bij de controle van het EVF, waar wij een adequate controle constateren, vragen wij nog aandacht van de ADR voor tijdige[35] rapportage over projectaudits, zodat de managementautoriteit voldoende tijd voor hoor en wederhoor heeft.

34
In de regelgeving voor de landbouwfondsen hanteert de Europese Commissie de benaming certificerende *instantie* (niet te verwarren met certificerings*autoriteit*) in plaats van auditautoriteit zoals bij de andere fondsen.

35
Het betreft met name het in de tijd gespreid versturen van concept-rapportages voor hoor en wederhoor aan de managementautoriteit. Veel concept-rapportages zijn in een korte tijdsperiode in het vierde kwartaal van 2014 verzonden.

3 Bestuurlijke reactie en nawoord

Op 13 mei 2015 ontvingen wij van de minister van Financiën een kabinetsreactie op ons rapport. De minister van Financiën reageert mede namens de ministers van SZW en Buitenlandse Zaken en de staatssecretarissen van EZ, SZW en VenJ. In § 3.1 hebben we de volledige tekst van de brief opgenomen die we in § 3.2 van een nawoord hebben voorzien. De brief van de minister staat ook op onze website www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie bewindspersonen

“Hierbij bied ik u, namens het kabinet, de bestuurlijke reactie aan op uw rapport bij de Nationale Verklaring (NV) 2015, zoals wij deze op 21 april jongstleden van u hebben ontvangen. De NV biedt samen met uw oordeel, voor zowel de Tweede Kamer als de Europese Commissie, extra zekerheid over de kwaliteit van het financieel beheer en de rechtmatigheid van de besteding van EU-uitgaven in Nederland. Samen geven deze documenten inzicht in de verantwoording van Europese uitgaven in gedeeld beheer in Nederland.

Zoals u weet maak ik mij in Europa sterk voor transparante verantwoording van EU-middelen. Ik voel mij gesteund door de nieuwe Eurocommissaris voor de EU-begroting, Vicepresident Georgieva, omdat zij de vrijwillige NV omarmt als verantwoordingsinstrument.

Het kabinet waardeert het oordeel van de Algemene Rekenkamer (AR) over de NV 2015 en zal blijvende aandacht hebben voor de juiste besteding van EU-middelen om het huidige positieve beeld te handhaven. Daarnaast treft het kabinet concrete verbetermaatregelen daar waar nodig, zoals hieronder aangegeven. Tot slot volgt een reactie op enkele overwegingen uit uw rapport.

Beoordeling systemen landbouwfondsen en migratiefondsen
Evenals vorig jaar past de AR de beoordelingswijze van de systemen bij structuurfondsen toe op de landbouw- en migratiefondsen. De AR creëert hiermee een eigensystematiek. Voor migratiefondsen en landbouwfondsen gelden andere EU-regels dan voor structuurfondsen waarop de Auditautoriteit haar beoordeling van de systemen baseert, welke is opgenomen in de NV. Indien de AR in haar rapport bij de NV een ander beeld geeft leidt dit tot een nationale top-up. Voorts kan dit ook tot verwarring leiden bij externen, eens te meer omdat de systematiek die de AR hanteert niet wordt toegelicht.

Reactie op aanbevelingen

Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)
Aanbeveling 1: Draag er zorg voor dat RVO maatregelen neemt ter versterking van de administratieve controles en monitor het effect van die maatregelen.
Het kabinet neemt deze aanbeveling over. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) scherpt als betaalorgaan het proces van administratieve controles reeds aan. RVO past het controleproces en bijbehorende checklists aan voor onder andere aanbestedingen, toerekening van kosten aan subsidiabele activiteiten, en toepassing en vastlegging van voorgeschreven kortingen. RVO monitort de effecten van

deze verbeteringen met voortgangscontroles, voortgangsoverleg en periodieke managementrapportages.

Aanbeveling 2: Draag er zorg voor dat RVO de oorzaken van de onrechtmatigheden bij de investerings- en projectsubsidies vanuit het ELFPO analyseert en nagaat of de intensivering van controles een passende maatregel is om het aantal onrechtmatigheden terug te dringen.
Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Zoals ook reeds aan de Tweede Kamer is gemeld[1], zijn er naar aanleiding van gevonden oorzaken proactief veranderingen ingezet die naar verwachting leiden tot minder fouten. Het gaat om de keuze voor minder maatregelen in het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 (POP3) en de keuze om de uitvoering van het agrarisch natuurbeheer door collectieven te laten plaatsvinden. Ook besteedt RVO extra aandacht aan de toepassing van aanbestedingsregels, bijvoorbeeld door voorlichting te geven aan de mogelijke aanvragers van de subsidieregeling. Naast deze maatregelen zal RVO de controles op subsidieaanvragen aanscherpen. De ADR zal in toekomstige rapportages extra zekerheid kunnen bieden of de maatregelen afdoende zijn geweest.

Europees Visserij Fonds (EVF)
Aanbeveling 3: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit (MA), in het bijzonder in managementverificaties.
Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Na de betaalonderbreking in 2014 heeft de MA een verbeterplan opgesteld en geïmplementeerd, waar de verbetering van de managementverificaties deel van uit maakt. De Tweede Kamer is recentelijk over deze problematiek en de verbetermaatregelen geïnformeerd[2]. RVO licht alle projectdossiers door om de fouten op te sporen en te corrigeren. Daarnaast heeft de MA aan een extern accountantskantoor de opdracht verleend om een review uit te voeren en te bepalen of de financiële correcties goed zijn doorgevoerd. Dit traject is volgens planning eind juni 2015 afgerond. Het ministerie van EZ bewaakt de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke maatregelen, via bestaande overlegstructuren met RVO.

Aanbeveling 4: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de MA, in het bijzonder in de zo belangrijke managementverificaties, om het percentage onrechtmatigheden terug te dringen;
Draag zorg voor snelle oplossing van onzekerheden;
Draag zorg voor declaratie van voldoende (afdoende op rechtmatigheid gecontroleerde) uitgaven in 2015 en 2016, zodat verder verlies van Europese bijdragen aan toegekende visserijprojecten wordt voorkomen.
Het kabinet neemt deze aanbevelingen over. De MA heeft reeds een verbeterplan opgesteld en geïmplementeerd, waar verbeteringen in de managementverificaties een onderdeel van zijn. Het verbeterplan is er op gericht om het hoge percentage onrechtmatigheden terug te dringen en onzekerheden spoedig op te lossen. Dit ter voorkoming van financiële correcties en daarmee verlies van Europese bijdragen. Dit traject is volgens planning eind juni 2015 afgerond, waardoor het risico op verder verlies van Europese bijdragen is verminderd.

36
Kst-28625-223: Reactie op speciaal verslag van de Europese Rekenkamer “fouten in de uitgaven voor plattelandsontwikkeling: wat zijn de oorzaken en hoe worden ze aangepakt?” van 10 april 2015.

37
Kamerbrief over kwartaalrapportage Gemeenschappelijk Visserijbeleid van 12 mei 2015.

Aanbeveling 5: Draag zorg voor goede afspraken tussen MA en certificeringsautoriteit over definitie en registratie van vorderingen, zodat voortaan zekerheid kan worden verkregen over de betrouwbaarheid van de vorderingen.
Het kabinet neemt de aanbeveling over, en zal ervoor zorgen dat bedoelde partijen op korte termijn goede afspraken maken. De certificeringsautoriteit zal voor 30 juni dit jaar haar beoordelingslijsten over vorderingen herzien. In dat proces worden afspraken vastgelegd hoe EU-regelgeving moet worden toegepast. Instructies en afspraken worden vervolgens met alle betrokken MA's van EU-fondsen afgestemd.

Aanbeveling 6: Blijf zorg dragen voor een terughoudend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument, door onenigheid over de interpretatie van regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en in een vroeg stadium op te lossen;
Draag zorg voor een snelle afhandeling van mediation-aanvragen;
Draag zorg voor toepassing bij het EVF van dezelfde werkwijze bij bepaling van het foutpercentage als bij de structuurfondsen (meetellen van in mediation gebrachte bevindingen), zodat foutpercentages bij de Europese fondsen te vergelijken zijn.
Het kabinet is het met de AR eens dat mediation een instrument is dat bij voorkeur alleen daar waar nodig wordt ingezet. Meer aandacht zal worden besteed om interpretatieverschillen in het reguliere overleg tussen betrokken partijen (hoor en wederhoor MA en Auditautoriteit) te verkleinen zodat minder snel wordt overgegaan tot mediation. Toch kan mediation een positieve bijdrage leveren aan de rechtmatigheid van de verantwoording. Deze mediation vragen zullen zo snel mogelijk worden afgehandeld, door een goede voorbereiding, clustering van vragen en behandeling ineens met alle betrokken partijen.
Met betrekking tot uw aanbeveling over de werkwijze het volgende. De werkwijze bij het bepalen van het foutpercentage voor het EVF is conform huidige Europese regelgeving. Tussen de Auditautoriteit en de Europese Commissie heeft overleg plaatsgevonden over deze regelgeving maar de Europese Commissie ziet geen aanleiding om de systematiek aan te passen voor de huidige periode. Echter, voor de periode 2014 - 2020 wordt de systematiek van de structuurfondsen wel toegepast, waardoor deze situatie zich dan niet meer voor zal doen.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)
Aanbeveling 7: Draag zorg voor strikte toepassing van de verbeterde managementverificaties (vooral door verscherping van de controles door de MA) en voor het declareren van uitgaven bij de Europese Commissie waarvoor voldoende zekerheid is verkregen, zodat het risico op overschrijding van het maximaal toegestane percentage onrechtmatigheden tot een minimum beperkt wordt.
De MA's dragen zorg voor strikte toepassing van de verbeterde managementverificaties en het verbeteren van managementverificaties heeft continu hun aandacht. Daardoor is het foutpercentage bij MA West verlaagd naar 2,34%, terwijl het percentage over 2012 6,86% was. Daarenboven heeft MA West in 2014 de managementverificaties, in het bijzonder aanscherping van administratieve controles op declaraties van subsidiabele kosten door aanvragers, verder verbeterd.

Europees Sociaal Fonds (ESF)
Aanbeveling 8: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de monitoring van de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs door de MA en zie toe op een zorgvuldige controle door de MA op (mogelijke) dubbele declaraties;
Ga daarbij tevens na of meer aandacht nodig is voor het voorkomen en ontdekken van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden;

Draag zorg voor het standaard betrekken van publieke informatie bij de managementverificaties, zoals de inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs.
Het kabinet neemt deze aanbevelingen over, voor zover toereikende maatregelen niet reeds zijn getroffen. De NV is reeds transparant over de oorzaken van de fouten en de getroffen maatregelen. Ook de Auditautoriteit bevestigt dat het Agentschap SZW met betrekking tot de managementverificaties adequate maatregelen heeft genomen, die waarborgen geven ter voorkoming van genoemde risico's in toekomstige declaraties aan de Europese Commissie. Dit betreft onder meer het rekening houden met openbare informatie van derden (waaronder de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs) en het leggen van dwarsverbanden tussen projecten.
Het voorkomen en ontdekken van misbruik en oneigenlijk gebruik staat hoog op de agenda van de MA. Belangrijke aspecten hierbij zijn, naast intensieve controle, het uitvoeren van risicoanalyses. Daarbij wordt gebruik gemaakt van signalen en informatie uit publieke bronnen voor zover die bekend zijn en relevant zijn voor de controles. Daarnaast wordt de regelgeving zodanig vormgegeven dat het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk wordt beperkt. Het Agentschap SZW voert hiertoe toetsen uit op risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.

Reactie op overwegingen

Naast de aanbevelingen geeft de AR het kabinet een aantal zaken in overweging.

EU-afdrachten in NV en tijdige reservering van financiële verplichtingen
Het kabinet reageert op deze plaats op de overweging tot het opnemen van de afdrachten in de NV, en op de aanbeveling in het Verantwoordingsonderzoek van Buitenlandse Zaken inzake een tijdige reservering van financiële verplichtingen[38].
Het standpunt van het kabinet om de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting niet op te nemen in de NV is recentelijk uitgebreid schriftelijk toegelicht aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013-2014, 33523 nr. 12). Het kabinet ziet geen aanleiding tot herziening van dit standpunt. De overweging van de AR om mogelijke bijstellingen achteraf van afdrachten, zoals de naheffing, over verstreken jaren op te nemen in de NV neemt het kabinet niet over.

Op basis van wijzigingen in statistische gegevens zoals een bronnenherziening kan een mogelijke bruto naheffing weliswaar worden voorzien, maar het uiteindelijke netto effect van een dergelijke naheffing is afhankelijk van de wijziging van het BNI in andere lidstaten. Zonder gegevens over de bijstelling van de BNI-cijfers voor andere lidstaten is de precieze omvang van de Nederlandse nabetaling niet te bepalen. Dat geldt ook voor de omvang van een reservering van financiële verplichtingen. In het geval dat wijzigingen in de statistische gegevens daartoe aanleiding geven, worden deze betrokken in het reguliere begrotingsproces.

Euregio Maas-Rijn (EMR)
Bij de totstandkoming van de NV is zorgvuldig afgewogen om de EMR niet in de NV op te nemen. Het EMR is een grensoverschrijdend programma met Duitsland en België. De NV ziet alleen op uitgaven in gedeeld beheer waar de lidstaat Nederland een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft. Overigens is de EMR wel onderdeel van de jaarlijkse samenvatting (Annual Summary).

38 Aanbeveling AR in Verantwoordingsonderzoek 2014, ministerie van Buitenlandse Zaken: Draag zorg voor een tijdige reservering van financiële verplichtingen zodra wijzigingen in statistische gegevens daar aanleiding toe geven.

Het inzichtelijk maken van de beheerskosten van kleinere fondsen
In de periode 2014 - 2020 verandert voor veel fondsen de omvang. Zo wordt het nieuwe Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) grofweg verdubbeld ten opzichte van het huidige Europees Visserij Fonds (EVF). Ook de migratiefondsen zijn opnieuw gestructureerd en zullen in twee grotere fondsen worden ondergebracht van aanzienlijk grotere omvang. De beheerskosten van het systeem zullen dan ook meer in verhouding staan tot de subsidie-uitgaven.

Tot slot wil ik u namens het kabinet hartelijk danken voor uw persoonlijke inzet voor de NV in de afgelopen jaren.”

3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij stellen met genoegen vast dat het kabinet (de strekking van) de aanbevelingen bij ons oordeel bij de *Nationale verklaring* 2015 overneemt en verbeteracties zal doorvoeren of reeds in gang heeft gezet.

Wij hebben in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van de beoordeling van de beheers- en controlesystemen van de fondsen, gebaseerd op de beoordelingswijze van de systemen bij de structuurfondsen. Het kabinet geeft aan dat wij daarmee een nationale top-up creëren, die niet goed is toegelicht en tot verwarring kan leiden. Ons overzicht is echter geen top-up, maar een manier om de beheers- en controlesystemen van de fondsen inzichtelijk te presenteren, omdat de verscheidenheid aan regelgeving een verwarrend beeld voor de lezer kan oproepen. Wij geven daarbij aan dat de beoordelingswijze van de structuurfondsen als uitgangspunt is genomen, onder verwijzing naar de toelichtingen per fonds op onze website.

Helaas blijft het kabinet bij het standpunt om geen Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting in de Nationale verklaring op te nemen.
Wij benadrukken nogmaals dat opname van de EU-afdrachten de Nationale verklaring zou completeren. Wij denken dat opname van afdrachten in de Nationale verklaring bovendien kan bijdragen aan meer inzicht in de systematiek die zorgt voor mogelijke naheffingen. Daarmee kan worden vermeden dat naheffingen telkens als een verrassing worden ervaren.

Bijlage 1 Overzicht conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

Overzicht conclusies, aanbevelingen, reacties bewindslieden en nawoord

Conclusie*	Aanbeveling	Reactie bewindslieden	Nawoord Algemene Rekenkamer
Functioneren beheers- en controlesystemen			
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)			
Administratieve controles bij ELFPO behoeven versterking.	Staatssecretaris EZ: Draag er zorg voor dat de RVO maatregelen neemt ter versterking van de administratieve controles en monitor het effect van die maatregelen.	De staatssecretaris van EZ neemt de aanbeveling over. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) scherpt als betaalorgaan het proces van administratieve controles aan.	
EFRO			
N.v.t.	N.v.t.		
ESF			
N.v.t.	N.v.t.		
EVF			
Tekortkomingen in systemen van managementautoriteit, met name in managementverificaties.*	Staatssecretaris EZ: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controlesysteem van de managementautoriteit, in het bijzonder in managementverificaties.	De staatssecretaris van EZ neemt de aanbeveling over door doorlichting van alle projectdossiers en een externe beoordeling daarvan. EZ houdt toezicht op de effectieve en spoedige opvolging van deze aanbeveling door RVO.	
Migratiefondsen			
N.v.t.	N.v.t.		
Wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties			
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)			
Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ELFPO.*	Staatssecretaris EZ: Draag er zorg voor dat de RVO de oorzaken van de onrechtmatigheden bij de investerings- en projectsubsidies vanuit het ELFPO analyseert en nagaat of de intensivering van controles een passende maatregel is om het aantal onrechtmatigheden terug te dringen.	De staatssecretaris van EZ neemt de aanbeveling over. Acties zijn al ingezet, zoals de keuze voor minder maatregelen en de keuze van de inzet van collectieven bij het agrarisch natuurbeheer. Ook zal RVO de controles aanscherpen. De ADR zal in toekomstige rapportages extra zekerheid kunnen bieden of de maatregelen afdoende zijn geweest.	

EFRO			
Ondanks verbeteringen in managementverificaties percentage onrechtmatigheden nog boven 2% bij EFRO West.*	Staatssecretaris EZ: Draag zorg voor strikte toepassing van de verbeterde managementverificaties (vooral door verscherping van de controles door de managementautoriteit) en voor het declareren van uitgaven bij de Europese Commissie waarvoor voldoende zekerheid is verkregen, zodat het risico op overschrijding van het maximaal toegestane percentage onrechtmatigheden tot een minimum beperkt wordt.	De MA's dragen zorg voor strikte toepassing van de verbeterde managementverificaties en het verbeteren van managementverificaties heeft continu hun aandacht.	
ESF			
Percentage onrechtmatigheden boven 2% bij ESF.	Staatssecretaris SZW: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de monitoring van de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs door de managementautoriteit en zie toe op een zorgautoriteit op (mogelijke) dubbele declaraties. Ga daarbij tevens na of meer aandacht nodig is voor het voorkomen en ontdekken van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden. Draag zorg voor het standaard betrekken van publieke informatie bij de managementverificaties, zoals de inspectierapporten van de Inspectie van het Onderwijs.	Het kabinet neemt deze aanbevelingen over, voor zover toereikende maatregelen niet reeds zijn getroffen. De staatssecretaris van SZW is van mening dat al voldoende maatregelen zijn getroffen. Er wordt gebruikgemaakt van de rapporten van de inspectie van Onderwijs om fouten vroegtijdig te detecteren. Het leggen van dwarsverbanden tussen projecten voorkomt dubbele declaraties.	

EVF			
Percentage onrechtmatigheden ruim boven 2% bij EVF, met veel resterende onzekerheden*; mede door overschrijdingen mogelijk verlies van Europese bijdragen aan visserijprojecten.	Staatssecretaris EZ: Bewaak de effectieve en spoedige invoering van de noodzakelijke verbeteringen in alle onderdelen van het beheers- en controle-systeem van de management-autoriteit, in het bijzonder in de zo belangrijke management-verificaties, om het percentage onrechtmatigheden terug te dringen. Draag zorg voor snelle oplossing van onzekerheden. Draag zorg voor declaratie van voldoende (afdoende op recht-matigheid gecontroleerde) uitgaven in 2015 en 2016, zodat verder verlies van Europese bij-dragen aan toegekende visserij-projecten wordt voorkomen.	De staatssecretaris van EZ neemt de aanbeveling over. Het te hoge percentage onrechtmatigheden wordt veroorzaakt door tekortkomingen in het beheers- en controlesysteem. Een verbeterplan is opgesteld en wordt geïmplementeerd wat ervoor zal zorgen dat het percentage onrechtmatigheden wordt teruggedrongen.	
Onzekerheid over juistheid en volledigheid vorderingen.	Staatssecretaris EZ: Draag zorg voor goede afspraken tussen managementautoriteit en certificeringsautoriteit over definitie en registratie van vorderingen, zodat voortaan zekerheid kan worden verkregen over de betrouwbaarheid van de vorderingen.	De staatssecretaris van EZ neemt de aanbeveling over, en zal ervoor zorgen dat bedoelde partijen op korte termijn goede afspraken maken.	
Proces van mediation voor verdere verbetering vatbaar.*	Staatssecretaris EZ: Blijf zorg dragen voor een terug-houdend en vroegtijdig gebruik van het mediation-instrument, door onenigheid over de interpretatie van regelgeving zoveel mogelijk te voorkomen en in een vroeg sta-dium op te lossen. Draag zorg voor een snelle afhan-deling van mediation-aanvragen. Draag zorg voor toepassing bij het EVF van dezelfde werkwijze bij bepaling van het foutpercentage als bij de structuurfondsen (meetellen van in mediation gebrachte bevin-dingen), zodat foutpercentages bij de Europese fondsen te vergelijken zijn.	De staatssecretaris van EZ is het met de Algemene Rekenkamer eens dat mediation een instrument is dat bij voorkeur zo min mogelijk wordt ingezet. In de periode 2014 - 2020 wordt de systematiek van de structuurfondsen gevolgd, en zal deze situatie zich niet meer voordoen.	
Migratiefondsen			
N.v.t.	N.v.t.		

* Soortgelijke conclusie in ons rapport over *Nationale verklaring 2014* (Algemene Rekenkamer, 2014b).

Overzicht aandachtspunten

Functioneren beheers- en controlesystemen
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO): • Aansluiting van de statistieken van controles ter plaatse met de betaalde en gedeclareerde bedragen.*
EFRO: • Resterende verbeterpunten in de managementverificaties van de managementautoriteit EFRO West.* • Overige verbeterpunten in de systemen van de managementautoriteiten, met name in de geautomatiseerde informatiesystemen.* • Verbeterpunten in de systemen van de certificeringsautoriteit (vastlegging en uitvoering van certificeringswerkzaamheden).*
ESF: n.v.t.
EVF: Enkele verbeterpunten in de systemen van de certificeringsautoriteit.*
Migratiefondsen: n.v.t.
Wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO): • Tijdig instellen van vorderingen op subsidieontvangers.* • Versnellen van de oplevering van de resultaten van controles ter plaatse.* • Verder verbeteren van controles op erkenningen van producentenorganisaties van telers. • Kwaliteitssysteem NVWA op onderdelen niet effectief.
EFRO: • Verder optimaliseren van het proces van mediation.* • Aanscherpen van de normatiek voor noodzakelijkheid van kosten.*
ESF: n.v.t.
EVF: n.v.t.
Migratiefondsen: n.v.t.

* Soortgelijke conclusie in ons rapport over *Nationale verklaring 2014* (Algemene Rekenkamer, 2014b).

Overzicht afgeronde conclusies en aanbevelingen vorig rapport

Conclusie	Aanbeveling
Functioneren beheers- en controlesystemen	
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)	
N.v.t.	N.v.t.
EFRO	
N.v.t,	N.v.t.
ESF	
N.v.t.	N.v.t.
EVF	
N.v.t,	N.v.t.
Migratiefondsen	
Substantiële verbeteringen in toezichts- en vaststellingswerkzaamheden nodig met name voor EBF.	Monitor effecten verbetermaatregelen die in gang zijn gezet en zie toe op uitvoeren nadere maatregelen indien nodig.
Achterstand indiening jaarverslagen deels ingelopen, maar nog niet ingehaald.	Zie toe op tijdig halen planning totstandkoming jaarverslagen en tref zo nodig nadere maat-regelen.
Te weinig aandacht voor vorderingenbeheer.	Draag zorg voor goede overdracht vorderingen-beheer aan Agentschap SZW en voor tijdige afwikkeling vorderingen.
Wettigheid, regelmatigheid, juistheid en volledigheid van de financiële transacties	
Algemeen	
Openstaande vorderingen niet voldoende gecontroleerd.	Draag zorg voor jaarlijkse controle vorderingen in deelverklaring door ADR, en rapportage in controleverklaring bij consolidatiestaat.
Landbouwfondsen (ELGF en ELFPO)	
N.v.t.	N.v.t.
EFRO	
N.v.t.	N.v.t.
ESF	
EVF	
Migratiefondsen	
Foutpercentage EBF ruim boven de 2%	Monitor effecten verbetermaatregelen die in gang zijn gezet en zie toe op uitvoeren nadere maatregelen indien nodig.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014a), *Trendrapport open data*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 32 802, nr. 7. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Rapport bij de Nationale verklaring 2014. Verantwoording van Nederland over de Europese fondsen in gedeeld beheer*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *EU-trendrapport 2015*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 150, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015b), *Trendrapport open data 2015*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Europese Commissie (2014d). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council and to the European Court of Auditors on the adoption of the interinstitutional working group recommendations for the establishment and use of national declarations*, Brussel, 28.10.2014, COM(2014) 688 final.

Ministerie van BZK (2013). *Actieplan Open overheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Memorie van Toelichting bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2013*. Bijlage 4.3 bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400 XIII, nr. 2, Den Haag, Sdu.

Minister van Financien (2014). *EU-trendrapport 2013.* Brief d.d. 13 februari 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 523, nr. 12, Den haag, Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. P.E. Lubach RA CPSA (projectleider)
Dhr. dr. K.A. Postma (projectleider)
Dhr. J. van Bodegraven
Dhr. drs. J. Chhatta RA
Dhr. E. Dorsman
Dhr. A.H.J. Hilhorst
Dhr. P.E. Jongenotter
Dhr. drs. P.W. van Kessel
Dhr. J.P.A. van der Linden RA
Mw. drs. F.J. Melker CMA
Dhr. drs. P.A. Neelissen MA RA CIA
Mw. A.A.A. van Schijndel MSc LLM
Dhr. J.L.M. Schreurs
Mw. drs. J. Walraven-van Roon
Dhr. M.B.B Wegh RA

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Peter Hilz / Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2015